विश्व के प्रमुख संविधान

इगलैण्ड, सयुक्त राज्य अमेरिका, स्विटजरलैण्ड एव सोवियत रूस

[विश्वविद्यालयों के बी० ए० व एम० ए० के विद्यार्थियो के लिए]

लेखक

इकबाल नारायण, एम० ए०, पी एच० डी०

रीडर, राजनीति शास्त्र विभाग

राजस्थान विश्वविद्यालय, जयपुर

शिवलाल अग्रवाल एण्ड कम्पनी

पुस्तक प्रकाशक एव विक्रेता   आगरा ३

प्रधान कार्यालय
अस्पताल रोड, आगरा



शाखाएँ
चौड़ा रास्ता, जयपुर • खजूरी बाजार, इन्दौर

प्रथम संस्करण १९६६



मूल्य आठ रुपये मात्र

श्याम प्रिंटिंग प्रेस, आगरा

भूमिका

विश्व के प्रमुख सविधानो पर अनेक पुस्तकें अग्रेजी और हिन्दी भाषा म प्रकाशित हो चुकी हैं। फिर भी मन एक और पुस्तक लिखने का साहस किया है, इसका कुछ कारण है। अब तक जो पुस्तक लिखी गई है, उनम प्राय तुलनात्मक तथा आलोचनात्मक दृष्टिकोण नही अपनाया गया है और इस कारण उनके अध्ययन से विद्यार्थियो म न तो स्वतन्त्र चिन्तन शक्ति का विकास होता है और न उनम विषय के प्रति वास्तविक रुचि उत्पन्न हो पाती है। इसके अतिरिक्त वे पुस्तक इस दृष्टिकोण से भी नही लिखी गई हैं कि विद्यार्थी प्रमुख सवधानिक आलोचको व विचारको के विचारो से परिचित हो सकें। आजकल जब विद्यार्थी अग्रेजी भाषा के ज्ञान की कमी के कारण महान सवधानिक आलोचको की पुस्तको को स्वय नही पढ पाते, यह और भी आवश्यक है कि हिन्दी भाषा में लिखी हुई पुस्तको म इन विचारो को महत्वपूर्ण स्थान दिया जाय। इन दो कमियो को पूरा करने के उद्देश्य से ही यह पुस्तक लिखी गई है। मैं कहाँ तक अपने इस प्रयास म सफल रहा हूँ, इसका निर्णय तो पाठकगण स्वय ही कर सकेंगे।

प्रस्तुत पुस्तक म विश्व के चार प्रमुख राज्यो—इगलण्ड, सयुक्त राज्य अमेरिका, स्विटजरलैण्ड एव सोवियत रूस के सविधानो का विवेचन किया गया है। मूलत यह पुस्तक विश्वविद्यालयो की स्नातक कक्षाओ के विद्यार्थियो के लिय लिखी गई है, पर मुझे आशा है कि स्नातकोत्तर कक्षाओ के विद्यार्थी तथा राजनीति शास्त्र के प्रति रुचि रखने वाले अन्य पाठक भी इससे अवश्य लाभान्वित होंगे।

इस पुस्तक के लिखने मे मैं किसी प्रकार की मौलिकता का दावा नही करता तथा उन महान सवधानिक विचारको तथा लेखको के प्रति आभार प्रदर्शित करना मैं अपना कर्त्तव्य समझता हूँ जिनके ग्रन्थो से मैंने सहायता ली है। स्थान स्थान पर मैंने इन विचारको व लेखको के विचारो के मूल भी दिये है, जिससे विद्यार्थी उनके सम्पर्क मे आ सकें तथा उनम उनकी कृतियो के प्रति रुचि उत्पन्न हो सके। फिर भी विचारो को प्रस्तुत करने का ढग मैंने अपना ही रखने का प्रयास किया है, जिससे पुस्तक भारतीय विद्यार्थियो के लिय उपयोगी हो सके।

पुस्तक की विषय सामग्री का सकलन व उसको हिन्दी का सुव्यवस्थित रूप देने का काय मेरे भूतपूर्व विद्यार्थी श्री कामताप्रसाद एम ए ने किया है, जिसके लिये मैं उनका अत्यन्त आभारी हूँ। पुस्तक को इतने सुन्दर रूप मे तथा इतने शीघ्र प्रकाशित करने के लिये मैं प्रकाशक महोदय का भी बडा आभारी हूँ।

राजस्थान विश्वविद्यालय, जयपुर

जनवरी १०, १९६६

—इकबाल नारायण

विषय-सूची

खण्ड १

इगलैण्ड

अध्याय | पृष्ठ सख्या

१ **अग्रेजी सविधान का विकास व स्वरूप**

राजनैतिक पृष्ठभूमि—भूमि, निवासी व धम, सामाजिक व आर्थिक दशा, **अँग्रेजी सविधान की परिभाषा व उसके निर्माणक तत्व**, परिभाषा, निमाणक तत्व, सवैधानिक समझौते, सवधानिक कानून, न्यायिक टीकाएँ व कानूनी टीकाय, सामा य कानून, सवैधानिक परम्पराय, **अंग्रेजी सविधान का विकास**—ऐंग्लो सक्सन काल, राजा का प्रादुभाव, स्थानीय स्वशासन, नामन काल, सामतशाही व्यवस्था, मत्रिमण्डल एव सीमित राजतत्र का सूत्रपात, ससद का सूत्रपात, प्लान्टेगनेट व लकास्ट्रियन वशो का राज्य काल ससद की सर्वोच्चता की स्थापना ट्यूडर काल स्टुअट काल, लोकतत्र की आधारशिला की स्थापना, अतिम चरण, प्रधानमत्री द्वारा मत्रिमण्डल की अध्यक्षता का सूत्रपात, मताधिकार व लाड सदन की शक्तिया का विस्तार, **अग्रेजी सविधान का स्वरूप, सवधानिक आलेख के रूप मे अग्रेजी सविधान**—अलिखित सविधान, विकसित सविधान, अवास्तविकता का पुट, लचीलापन, **राजनतिक प्रणाली के रूप मे अग्रेजी सविधान—अधिकार पत्र के रूप मे अग्रेजी सविधान**—कानून का शासन, कानून के शासन का ह्रास । ३—३२

२ **वधानिक परम्पराएँ**

वधानिक परम्पराओ का स्वरूप—कानून व परम्परा का भेद, परम्पराओ का पालन क्यो किया जाता है, डायसी, लावेल लास्की, **अग्रेजी सविधान मे परम्पराओं का महत्व**—परम्पराय व अग्रेजी सविधान का निमाण, परम्पराएँ व अग्रेजी सविधान का काय रूप **परम्पराओ का वर्गीकरण**—राजा से सम्बधित परम्पराय, मत्रिमण्डल से सम्बधित परम्पराय, राष्ट्रमण्डल मे सम्बधित परम्परायें । ३३—४२

३ **इगलण्ड का राजपद**

राजमुकुट—**राजा व राजमुकुट**—राजा व राजमुकुट के भेद का महत्व, राजा व राजमुकुट का अन्तर, **राजमुकुट की शक्तियाँ, उसके काय व अधिकार**—राजमुकुट की शक्तियो के स्रोत, ससदीय कानून, राजकीय विशेषाधिकार विशेषाधिकार व कानून का मिश्रण, राजमुकुट के अधिकारो

अध्याय पृष्ठ संख्या

की परिवर्तनशीलता, राजमुकुट की शक्तियों का विश्लेपण—कार्यपालक शक्तियां, व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्तियां, अन्य विविध शक्तियाँ, **राजा की वास्तविक स्थिति तथा उसके विशेषाधिकार व प्रभाव का प्रश्न**—प्रधानमंत्री व मन्त्रिमण्डल के चयन का विशेषाधिकार पीर बनाने का विशेषाधिकार, संसद के विघटन का विशेषाधिकार, मन्त्रियों की बर्खास्तगी का विशेषाधिकार संसद के विधेयकों की स्वीकृति का विशेषाधिकार, राजा की वस्तुस्थिति, राजा के प्रभाव के कारण—**राजपद अब भी क्यों बना हुआ है**—राजनैतिक कारण, मनोवैज्ञानिक कारण, अन्तर्राष्ट्रीय कारण। ८३—६५

४ मन्त्रिमण्डल

मन्त्रिमण्डल का महत्व, मन्त्रिमण्डल की विशेषताएँ—राजा की पृथक्ता, कार्यपालिका व व्यवस्थापिका के सम्बन्ध की घनिष्ठता, मन्त्रिमण्डल का लोक सदन के विघटन का अधिकार, त्रिमुखी उत्तरदायित्व, मन्त्रिमण्डल का सामूहिक दायित्व सामूहिक दायित्व की उपादयता एकता व एकरूपता गोपनीयता, प्रधानमन्त्री का नेतृत्व, **मन्त्रिमण्डल का निर्माण और उसकी रचना, मन्त्रिमण्डल व मन्त्रालय,** मन्त्रिमण्डल व मन्त्रालय का अन्तर, आकार सम्बन्धी अन्तर पद सम्बन्धी अन्तर, वेतन सम्बन्धी अन्तर, कार्य क्षेत्र सम्बन्धी अन्तर, **मन्त्रिमण्डल की कार्य प्रणाली—मन्त्रिमण्डल के कार्य तथा अधिकार**—व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्य, कार्यपालन सम्बन्धी कार्य, वित्त सम्बन्धी अधिकार **मन्त्रिमण्डल व लोक सदन का सम्बन्ध**—कानूनी दृष्टिकोण तथा संसद की महत्ता प्रश्न, मन्त्रिमण्डल की नीति की आलोचना व उसकी अस्वीकृति, कटौती प्रस्ताव, कार्य स्थगन प्रस्ताव, निन्दा का प्रस्ताव, अविश्वास का प्रस्ताव, व्यावहारिक दृष्टिकोण तथा मन्त्रिमण्डल की महत्ता व्यवस्थापन क्षेत्र, कार्यपालन क्षेत्र, वित्तीय क्षेत्र, **मन्त्रिमण्डल की महत्ता के कारण**—दल प्रणाली, दलीय अनुशासन, शासन की समस्याओं की पेचीदगी कार्यभार की अधिकता प्रधानमन्त्री का नेतृत्व, लार्डसभा के अधिकारों की कटौती, लोकसदन के विघटन की व्यवस्था **मन्त्रि मण्डल को प्राप्त महत्ता की वांछनीयता।** ६६—६४

५ प्रधान मन्त्री

प्रधान मन्त्री की नियुक्ति, प्रधान मन्त्री पद की अनौपचारिकता, **प्रधान मन्त्री के अधिकार व उसके कार्य**—प्रधानमन्त्री व मन्त्रिमण्डल शासन प्रमुख के रूप में प्रधानमन्त्री, राजा के परामर्शदाता के रूप में प्रधानमन्त्री, लोक सदन के नेता के रूप में प्रधानमन्त्री **प्रधानमन्त्री की स्थिति की वास्तविकता**—प्रधानमन्त्री की स्थिति की वांछनीयता। ६५—१०५

अध्याय पृष्ठ सख्या

६ लोक सेवा

लोक सेवा का सामान्य परिचय—लोक सेवक, लोक सेवा का विकास, लोकसेवा का नियत्रण, लोकसेवा के विविध वग, उत्तरी आयरलड की लोक सेवा, वदेशिक सेवा, कमचारियो की भर्ती—प्रशिक्षण—पदोन्नति व नौकरी की शर्तें—**मन्त्रिगण व लोक सेवा**—मन्त्रिया की प्रशासनिक अनभिज्ञता, लोक सेवका के प्रशासनिक ज्ञान की विशिष्टता, मन्त्रियो का प्रशासन विशेषज्ञ न होना क्या उपयोगी है ?, लोक सेवा के काय का महत्व, लोक सेवा की तटस्थता—**मन्त्रियो व लोक सेवको का सम्बन्ध**, मन्त्रियो पर लोक सेवको का प्रभाव, क्या मन्त्री लोक सेवको के हाथ की कठपुतली होते हैं ? १०६—१२१

७ ससद

लाड सभा, लाडसभा की रचना—राजवश के राजकुमार, वश परम्परागत पीर, स्काटलैण्ड के प्रतिनिधि पीर, आयरलैण्ड के प्रतिनिधि पीर, जीवन पीर, साधारण अपील लाड, धार्मिक लाड, **लाडसभा के पदाधिकारी, लाड सभा के कार्य व अधिकार**—व्यवस्थापन सम्बधी काय व शक्तियाँ, कायपालिका से सम्बधित काय व शक्तियाँ, न्याय सम्बन्धी काय व शक्तियाँ, **लाडसभा का मूल्याकन**—लाडसभा का विपक्ष अलोकतन्त्रीयता का प्रतीक, एक दल की प्रभुता, सदस्यो की उदासीनता, लाडसभा का पक्ष, लोकतन्त्र की सुरक्षा, लोकतन्त्र के जोश की प्रत्यौषधि, व्यवस्थापन की सुविधा, योग्यता का भण्डार, **लाडसभा के सुधार के सुझाव, लोक सदन, लोक सदन की रचना, लोक सदन के पदाधिकारी, लोक सदन की शक्तियाँ व उसके कार्य**—लोक सदन व व्यवस्थापन लोक सदन व वित्त व्यवस्था, लोक सदन व कायपालिका, **लोक सदन का मूल्याकन**—आलोचना का मच व लोकमत का केन्द्र, राजनीतिज्ञ व शासन कुशल व्यक्तियो के चयन का स्थान, सहमति पर आधारित लोकतन्त्र का माध्यम, **ससदीय विपक्ष**—विपक्ष का सगठन, विपक्ष के काय, आलोचना, शासन की वैकल्पिक नीति का प्रचार, सरकारी नीति को प्रभावित करना, लोकतन्त्र की सुरक्षा विपक्ष की उपादयता, **ससदीय प्रतिनिधित्व, लोक सदन का अध्यक्ष**—अध्यक्ष की मान्यता का आधार, अध्यक्ष का निर्वाचन, अध्यक्ष की शक्तियाँ व उसके कार्य, लोकसदन का प्रतिनिधित्व, लोक सदन की अध्यक्षता, लोक सदन सम्बन्धी प्रशासन, **इगलण्ड की समिति प्रणाली**—समिति प्रणाली का विकास समितियो का काय, समितियो के प्रकार, सम्पूर्ण सदन की समिति, विशिष्ट समितियाँ, स्थाई समितियाँ, गर सरकारी विधेयक समितियाँ, सम्मिलित समितियाँ **व्यवस्थापन काय, विधेयको के** प्रकार, सावजनिक विधेयक, व्यक्तिगत सदस्यों के विधेयक, व्यक्तिगत

अध्याय पृष्ठ संख्या

विधेयक, **व्यवस्थापन की प्रक्रिया**—प्रस्तुतीकरण व प्रथम वाचन, द्वितीय वाचन, समिति स्तर, प्रतिवेदन स्तर, तृतीय वाचन, दूसरे सदन की प्रक्रिया, राजकीय स्वीकृति, **वित्त विधेयकों के व्यवस्थापन की प्रक्रिया की विशेषतायें, व्यक्तिगत सदस्यों के प्रस्तावों व विधेयकों से सम्बन्धित प्रक्रिया की विशेषतायें, व्यक्तिगत विधेयकों से सम्बन्धित प्रक्रिया की विशेषतायें**, अस्थाई आज्ञाय। १२०—१६७

८ दल प्रणाली

दल प्रणाली की उपादेयता, दल प्रणाली का विकास, द्विदलीय प्रणाली अथवा बहुदलीय प्रणाली ?—द्विदलीय प्रणाली का पक्ष व बहुदल प्रणाली का विपक्ष सरकार का सगठन, सरकार का सचालन सरकार का स्थायित्व, सुशासन प्रशासकीय दायित्व बहुदल प्रणाली का पक्ष तथा द्विदलीय प्रणाली का विपक्ष लोकतन्त्र की अभिव्यक्ति लोकतन्त्र की रक्षा, ससदीय जीवन की सक्रियता **प्रमुख राजनैतिक दल, रूढिवादी दल**—रूढिवादी दल की नीति व उसका कार्यक्रम रूढिवादी दल की सदस्यता, रूढिवादी दल का सगठन, **उदारवादी दल** उदारवादी दल की नीति व उसका कार्यक्रम उदारवादी दल की सदस्यता उदारवादी दल का सगठन, **श्रमिक दल,** श्रमिक दल की नीति व उसका कार्यक्रम श्रमिक दल की सदस्यता, श्रमिक दल का सगठन अन्य राजनैतिक दल। १६८—१९०

९ कानून व न्याय

कानून का शासन, कानून के शासन का तात्पर्य—कानून की सर्वोपरिता, कानूनी समानता व्यक्ति के अधिकारों की रक्षा, **कानून के शासन का व्यावहारिक रूप**—कानून का शासन तथा अधिकारियों का विवेक, कानून का शासन तथा अविकृत व्यवस्थापन, कानून का शासन तथा प्रशासनिक नियम कानून का शासन तथा शान्ति व व्यवस्था, कानून का शासन तथा व्यक्ति के अधिकार ***कानून व न्याय व्यवस्था की विशेषतायें***—असहिताबद्ध रूप फौजदारी व दीवानी कानूनों का अन्तर न्यायालयों की एकसूत्रता, साधारण कानून व साधारण न्यायालयों की प्रभुता न्यायाधीशों की स्वतन्त्रता व निष्पक्षता, न्यायिक सर्वेक्षण जूरी की व्यवस्था नि शुल्क कानूनी सहायता **अंग्रेजी कानून के प्रकार**—सामान्य कानून औचित्यपूर्ण निर्णय ससदीय कानून अविकृत व्यवस्थापन पर आधारित कानून, **न्यायालयों की व्यवस्था, इगलैण्ड व वेल्स**—फौजदारी न्यायालय, मजिस्ट्रेटों के न्यायालय क्वार्टर सेशन्स, ऐसाईजेज, क्राउन न्यायालय, केन्द्रीय फौजदारी न्यायालय फौजदारी अपील, इगलैण्ड व वेल्स—दीवानी न्याय-

अध्याय | पृष्ठ संख्या

काय, काउन्टी न्यायालय, उच्च न्यायालय, अपील न्यायालय स्कॉटलैण्ड—फौजदारी न्यायकाय, बग न्यायालय, जस्टिस आफ पीस न्यायालय, शरिफ न्यायालय, उच्च न्यायालय, फौजदारी अपील, स्कॉटलैण्ड—दीवानी न्यायकाय, शैरिफ न्यायालय, दौरा न्यायालय, स्कॉटिश भूमि न्यायालय, उत्तरी आयरलैण्ड की न्याय व्यवस्था, अन्य न्यायालय। १६१—२१४

१० स्थानीय स्वशासन

स्थानीय स्वशासन का विकास—प्राचीनकालीन व्यवस्था, मध्यकालीन व्यवस्था, आधुनिक व्यवस्था, स्थानीय स्वशासन का स्वरूप—ऐतिहासिकता, विकासशीलता, स्वशासन, स्थानीय प्रशासन व केन्द्रीय शासन का सम्बन्ध—व्यवस्थापन सम्बन्धी नियन्त्रण, वित्तीय नियन्त्रण, प्रशासनिक नियन्त्रण, स्थानीय स्वशासन की विविध इकाइयाँ—परिषद, ग्रामीण जिला, नगरीय जिला, काउन्टी, बरो, लन्दन के स्थानीय स्वशासन की इकाइयाँ, लन्दन नगर निगम, लदन काउन्टी, केन्द्रीय बरो प्रबन्धकारिणी समितियों का निर्माण, स्थानीय निकायों के काय, स्थानीय निकायों की अर्थ व्यवस्था, स्थानीय स्वशासन के सुधार के सुझाव। २१५—२३४

खण्ड २

संयुक्त राज्य अमेरिका

११ अमेरिका के संविधान का विकास व स्वरूप

अमेरिका के संविधान का विकास—उपनिवेश निर्माण, स्वतन्त्रता की ओर, सवर्गीय व्यवस्था की स्थापना, सवर्गीय व्यवस्था की असफलता, फिलाडेलफिया सम्मेलन तथा नव संविधान का निर्माण, अमेरिका के संविधान का स्वरूप—अमेरिका के संविधान का महत्व, आलेख रूप में अमेरिका का संविधान—संक्षिप्त व लिखित संविधान, लिखित संविधान, अपना संविधान, राजनतिक प्रणाली के रूप में अमेरिका का संविधान—जनता का अपना संविधान, अध्यक्षीय ढंग का प्रतिनिध्यात्मक गणतन्त्र, संघीय स्वरूप, शक्ति का पृथक्करण तथा नियन्त्रण व सतुलन की प्रणाली, नियन्त्रण व सतुलन की प्रणाली की असफलता व उसके कारण, कांग्रेस के सदस्यों की स्वायत्तता, राजनीतिक दल, राष्ट्रपति द्वारा शासन सत्ता का प्रयास, अधिकार पत्र के रूप में अमेरिका का संविधान—व्यक्तिगत स्वतन्त्रता, उपाधियों के वितरण का निषेध, दास प्रथा की समाप्ति, सार्वजनिक मताधिकार। २३७

अध्याय पृष्ठ संख्या

१२ अमेरिका की संघ-व्यवस्था

संघीय व्यवस्था के आवश्यक तत्व---राज्यों की स्वतन्त्रता व राष्ट्रीय एकता का सामंजस्य, द्वैत शासन व शक्तियों का वितरण, दुहरी नागरिकता, संविधान की सर्वोच्चता, स्वतन्त्र न्यायपालिका, **अमेरिका की संघीय व्यवस्था का विश्लेषण**---राज्यों की स्वतन्त्रता तथा राष्ट्रीय एकता का सामंजस्य, द्वैत शासन व शक्तियों का वितरण, संघीय सरकार की शक्तियाँ, संघीय सरकार के लिए निषिद्ध शक्तियाँ राज्यों के लिए निषिद्ध शक्तियाँ, दुहरी नागरिकता, संविधान की सर्वोपरिता, सर्वोच्च न्यायालय, सहायक तत्व, **अमेरिका की संघीय व्यवस्था तथा निहित शक्तियों की नीति**---सिद्धान्त के उदय का आधार, सिद्धान्त का इतिहास, निहित शक्तियों की परिभाषा, निहित शक्तियों के प्रतिबन्ध, निहित शक्तियों के सिद्धान्त का प्रभाव, **संघीय केन्द्रीकरण**---केन्द्रीकरण के कारण, भौतिक, आर्थिक व सामाजिक परिवर्तन, सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय, वित्तीय सहायता अन्तर्राष्ट्रीय स्थिति केन्द्र के प्रति जनता का सम्मान **संघीय व्यवस्था क्या समाप्त हो चुकी है ?** २६६---२८६

१३ कांग्रेस

सीनेट---सीनेट की रचना, सीनेट की शक्तियाँ व उसके कार्य---व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्तियाँ कार्यपालिका सम्बन्धी शक्तियाँ, न्यायपालन सम्बन्धी शक्तियाँ **सीनेट की शक्ति के आधार, सीनेट का मूल्यांकन**---सीनेट का पक्ष, सीनेट का विपक्ष **प्रतिनिधि सभा प्रतिनिधि सभा की शक्तियाँ व उसके कार्य**---व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्तियाँ, कार्यपालन सम्बन्धी शक्तियाँ, न्यायपालन सम्बन्धी शक्तियाँ **अमेरिका की व्यवस्थापन प्रक्रिया**---*विधेयकों का प्रस्तुतीकरण छाँट व प्रथम वाचन*, समिति स्तर, सूचीकरण और द्वितीय वाचन, तृतीय वाचन, विधेयक दूसरे सदन में **अमेरिका की समिति प्रणाली** समितियों का संगठन, अमेरिका व इंगलैण्ड की समितियों की तुलना, विशिष्ट समितियाँ, अमेरिका व इंगलैण्ड की विशिष्ट समितियों की तुलना, नियम निर्मात्री समिति सम्मेलन समिति, सम्पूर्ण सदन की समिति, संचालन समिति, समितियों का कार्य व उनका महत्व समितियों के अध्यक्ष, अध्यक्ष अध्यक्ष का निर्वाचन, **अध्यक्ष की शक्तियाँ**---सदन की अध्यक्षता व वक्ताओं के बोलने की व्यवस्था अनुशासन व व्यवस्था बनाये रखना नियमों की व्याख्या करना। २८७---३१६

१४ राष्ट्रपति

राष्ट्रपति का निर्वाचन, राष्ट्रपति के निर्वाचन के विविध चरण---प्रत्याशियों का मनोनयन प्रचार अभियान निर्वाचक मण्डल का निर्वाचन मत

अध्याय पृष्ठ सख्या

गणना व परिणाम, **राष्ट्रपति की शक्तियाँ व उसके काय राष्ट्रपति मुख्य कायपालिका के रूप मे**—नियुक्तियो से सम्बन्धित शक्तियाँ, सेवा से पृथक् करने की शक्ति, परराष्ट्र नीति व दौत्य सम्बन्ध, **राष्ट्रपति सेना प्रमुख के रूप मे, राष्ट्रपति व व्यवस्थापन, राष्ट्रपति क्षमादाता के रूप मे, राष्ट्रपति का मन्त्रिमण्डल**—मन्त्रिमण्डल का सगठन, राष्ट्रपति व काग्रेस—राष्ट्रपति काग्रेस के काय को कसे प्रभावित करता है, काग्रेस राष्टपति के कार्यों को कैसे प्रभावित करती है। ३२०—३४५

१५ अमेरिका की न्यायपालिका

सघीय न्यायालयो के प्रकार व उनका सगठन—व्यवस्थापक न्यायालय, सवैधानिक न्यायालय, जिला न्यायालय, सघीय अपील न्यायालय, सर्वोच्च न्यायालय का प्रारम्भिक न्यायक्षेत्र, सर्वोच्च न्यायालय का अपील सम्बन्धी न्यायक्षेत्र, **न्यायिक पुनर्निरीक्षण**, न्यायिक पुनर्निरीक्षण की शक्ति का आधार, न्यायिक पुनर्निरीक्षण का स्वरूप, न्यायिक पुनर्निरीक्षण का मूल्याकन, **सर्वोच्च न्यायालय की काय प्रणाली**—तक का सुकराती ढग, शुक्रवार सम्मेलन, लिखित मतो की अभिव्यक्ति, नियमो का परिवतन। ३४६— ६५

१६ अमेरिका के राजनैतिक दल

राजनतिक दलो की उत्पत्ति, द्विदलीय प्रणाली के उदय के कारण—पूव परम्परा व अनुभव, शासन प्रमुख के निवाचन की व्यवस्था, एक सदस्यीय निर्वाचनक्षेत्र, **द्विदलीय प्रणाली के उदय के परिणाम, राजनतिक दलो की विशेषतायें**—विचारधारा सम्बन्धी आधारभूत अन्तरो का अभाव, वर्गीय स्वरूप, **राजनतिक दलो का सगठन**—राष्ट्रीय सम्मेलन, राष्ट्रीय समिति, राष्ट्रीय अध्यक्ष, राष्ट्रीय समिति सचिवालय, **राजनतिक दलो का क्रिया कलाप, अमेरिका की दल प्रणाली का मूल्याकन**—दलो का विकेन्द्रीकृत रूप, दलपरस्ती, दल प्रणाली के पक्ष मे, **इगलण्ड की दल प्रणाली से तुलना**। ३६८—३७६

१७ अमेरिका के राज्यो का शासन

राज्यो के सविधान, व्यवस्थापिका, कायपालिका—राज्यपाल, **न्यायपालिका**—सर्वोच्च न्यायालय, माध्यमिक न्यायालय, जिला या काउन्टी न्यायालय छोटे न्यायालय विशेष न्यायालय। ३७७—३८३

१८ अमेरिका का स्थानीय शासन

स्थानीय शासन की इकाइयाँ—काउन्टी, टाउन, टाउनशिप नगर, **स्थानीय शासन का कायक्षेत्र, स्थानीय शासन की अपव्यवस्था,**

अध्याय पृष्ठ सख्या

नगर निकायो के आय के साधन , कर , विशेष कर , जुरमाने व फीस , नगर निकायो द्वारा सचालित सेवायें , राजकीय सहायता , नगर निकायो की ऋणग्रस्तता । ३८४—३९२

खण्ड ३

स्विटजरलण्ड

१९ स्विटजरलण्ड के सविधान का विकास व उसका स्वरूप

स्विटजरलण्ड का सवधानिक महत्व—प्रत्यक्ष लोकतन्त्र का अस्तित्व , विभिन्नता म एकता , स्थाई तटस्थता , स्विटजरलैण्ड के सविधान का विकास—पुराना सघ, एकता की ओर सन् १८०३ का मध्यस्थता अधिनियम , वर्तमान सविधान का निर्माण , स्विटजरलण्ड के सविधान की मुख्य विशेषतायें आलेख रूप मे—निर्मित व लिखित सविधान , अचल सविधान , सशोधन की प्रक्रिया, सशोधन का आरम्भ, सशोधन का पुष्टिकरण राजनतिक प्रणाली के रूप म—निराला सघ, निराला लोकतन्त्र, निराली ससदीय व्यवस्था, अधिकार पत्र के रूप मे । ३९६—४१५

२० स्विटजरलण्ड की सघीय व्यवस्था

सघ के निर्माणक तत्व—सविधान की सर्वोच्चता , शक्तियो का वितरण न्यायपालिका की सर्वोच्चता ऊपरी सदन मे इकाइयो का समान प्रतिनिधित्व, सशोधन काय म इकाइयो का अधिकार, स्विटजरलड का सघ व सघात्मकता के तत्व—सविधान की सर्वोच्चता शक्तियो का वितरण न्यायपालिका की सर्वोच्चता ऊपरी सदन म इकाइयो का प्रतिनिधित्व सविधान का सशोधन व सघ की इकाइया , केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति । ४१६—४२४

२१ स्विटजरलड की सघीय व्यवस्थापिका

सघीय व्यवस्थापिका की विशेषतायें—सत्ता की सर्वोच्चता , समानपदी द्विसदनीय व्यवस्था सघीय सभा का सगठन , राष्ट्रीय सभा—रचना , कार्यकाल सदस्यो की योग्यता व प्रतिबन्ध , निर्वाचन , बैठक , अध्यक्ष व उपाध्यक्ष राज्य सभा—रचना , कार्यकाल सदस्यो की योग्यता व प्रतिबन्ध , निर्वाचन बैठक अध्यक्ष व उपाध्यक्ष सघीय सभा की शक्तियाँ व काय—व्यवस्थापन सम्बन्धी अधिकार , निर्वाचन सम्बन्धी अधिकार वित्त सम्बन्धी अधिकार , नियन्त्रण सम्बन्धी अधिकार , विदेश सम्बन्धी अधिकार , इकाइयो से सम्बन्धित

अध्याय पृष्ठ सख्या

अधिकार , न्याय सम्बधी अधिकार , कानून निर्माण की प्रक्रिया—विधेयक का प्रस्तुतीकरण , प्रथम चरण द्वितीय चरण—प्रस्ताव व सुझाव , सघीय सभा द्वारा विचार, काय विभाजन, समिति स्तर , प्रतिवेदन तथा स्वीकृति , प्रकाशन , सघीय सभा का मूल्याकन । ८२५—४३६

२२ स्विटजरलड की सघीय परिषद

सघीय परिषद की रचना—अप्रत्यक्ष निर्वाचन , परम्परागत प्रतिबध , निश्चित सदस्य सख्या व कायकाल , अध्यक्ष पद , **कायपालिका के विभागों का वितरण , सघीय परिषद के अधिकार व काय**—कायपालन सम्बधी अधिकार , व्यवस्थापन सम्बधी अधिकार, न्याय सम्बधी अधिकार , **सघीय परिषद व ससद** मन्त्रियो का निराला उत्तरदायित्व , सामूहिक उत्तरदायित्व का अनस्तित्व , निराला उत्तरदायित्व क्यो ? **सघीय परिषद की विशेषतायें**—बहुल कायपालिका , ससदीय व अध्यक्षात्मक प्रणालियो के बीच का माग , उत्तरदायित्व व स्थायित्व का उपयोगी योग , निदलीयता , विशेषनो की मन्त्रिपरिषद । ४३७—४५१

२३ स्विटजरलण्ड की सघीय न्यायपालिका

सघीय न्यायपालिका का सगठन व उसका विकास—सगठन , विकास , **सघीय न्यायमण्डल**—रचना , न्यायक्षेत्र , सघीय कानून का क्रियान्वय, मूल न्यायाधिकार, न्यायक्षेत्र सम्बधी सह अधिकार, व्यक्ति के सवधानिक अधिकारो की रक्षा, आशिक न्यायिक पुनर्निरीक्षण , **कायप्रणाली , स्विटजरलण्ड का सघीय न्यायमण्डल व अमेरिका का सर्वोच्च न्यायालय**—आकार सम्बधी अन्तर , न्यायाधीशो की नियुक्ति व कायकाल सम्बधी अन्तर , न्यायक्षेत्र सम्बधी अन्तर , **कैन्टनो के न्यायालय**—दीवानी न्यायालय , फौजदारी न्यायालय । ४५२—४६०

२४ स्विटजरलड के राजनतिक दल

दल प्रणाली का विकास , विविध दलो की नीतियाँ—कथोलिक दल , क्रान्तिकारी दल , समाजवादी दल , कृषक दल , स्वतन्त्र दल , उदारवादी दल , साम्यवादी दल , **दल प्रणाली का मूल्याकन** । ४६१—४६८

२५ स्विटजरलड का लोकतन्त्र

स्विटजरलड के प्रत्यक्ष लोकतन्त्र का आधार—सद्धान्तिक पक्ष , व्यावहारिक पक्ष , **प्रत्यक्ष लोकतन्त्र की विधिया**—लोक सभाय , जनमत सग्रह आरम्भक **केन्द्र मे प्रत्यक्ष लोकतन्त्र**—जनमत सग्रह , अनिवाय जनमत सग्रह , वकल्पिक जनमत सग्रह , आरम्भक , **कैण्टनो मे प्रत्यक्ष लोकतन्त्र**—स्थानीय सभायें , जनमत सग्रह , आरम्भक , **प्रत्यक्ष लोकतन्त्र की व्यव**

अध्याय पृष्ठ संख्या

स्था का मूल्यांकन—प्रत्यक्ष लोकतन्त्र का पक्ष, प्रत्यक्ष लोकतन्त्र का विपक्ष, प्रत्यक्ष लोकतन्त्र की सफलता के कारण—तटस्थता की नीति। ४६६—४८३

खण्ड ४

सोवियत रूस

२६ रूस के संविधान का विकास व उसका स्वरूप

रूस के संविधान की पृष्ठभूमि व उसका विकास—निरंकुशता की परम्परा, प्रतिरोध व सुधार, पीटर व कैथेड्रीन द्वितीय का शासनकाल, अलक्जैण्डर प्रथम व द्वितीय का शासनकाल, अलक्जण्डर तृतीय व निकोलस द्वितीय का शासन काल, सवैधानिकता की ओर, रूस की पहली व्यवस्थापिका, साम्यवादी क्रान्ति की ओर, १६१७ की फरवरी मार्च की क्रान्ति व जारशाही का अन्त, अक्टूबर १६१७ की साम्यवादी क्रान्ति, सन् १६१८ का संविधान, सन् १६३६ के संविधान का निर्माण, **रूस के वर्तमान संविधान की विशेषतायें आलेख की दृष्टि से**—लिखित संविधान, अचल संविधान, **राजनैतिक व्यवस्था की दृष्टि से**—समाजवादी लोकतन्त्र, विचित्र संसदीय शासन, राजनैतिक व सांस्कृतिक संघ एक दल का शासन, **व्यक्ति के अधिकारों की व्यवस्था की दृष्टि से**—अधिकारों की समाजवादी व्यवस्था, न्यायिक पुनर्निरीक्षण का अस्तित्व। ४८७—५०४

२७ रूस की संघीय व्यवस्था

सोवियत रूस का सांस्कृतिक संघ, सोवियत रूस का आर्थिक संघ, सोवियत रूस का राजनैतिक संघ, सोवियत संघ के एकात्मकता के लक्षण, रूस के संविधान की संघात्मकता की वस्तुस्थिति। ५०५—५१३

२८ रूस की मौलिक अधिकारों की व्यवस्था

मौलिक अधिकारों की योजना की विशेषतायें—समाजवादी स्वरूप, उद्देश्य व साधनों का सामंजस्य, सर्वव्यापकता **विविध मौलिक अधिकार**—काम का अधिकार, अवकाश व आराम का अधिकार शिक्षा का अधिकार, संगठन का अधिकार, भाषण व अभिव्यक्ति का अधिकार व्यक्तिगत स्वतन्त्रता व गृह सुरक्षा का अधिकार, धर्म व अध्यात्म सम्बन्धी स्वतन्त्रता, जातीय व राष्ट्रीय समानता का अधिकार, स्त्री-पुरुष की समानता का अधिकार, राजनैतिक शरण का अधिकार **मौलिक कर्तव्य**—संविधान व कानूनों का पालन, श्रम अनुशासन का

अध्याय पृष्ठ संख्या

पालन, सार्वजनिक कर्तव्यों का पालन, समाजवादी व्यवहार के नियमों का आदर, सामाजिक सम्पत्ति की रक्षा, सैनिक कर्तव्य, रूस की मौलिक अधिकारों की व्यवस्था का मूल्यांकन—योजना का विपक्ष, योजना का पक्ष। ५१४—५२५

२९ रूस की सर्वोच्च सोवियत
सर्वोच्च सोवियत का संगठन व उसकी रचना—द्विसदनीय व्यवस्थापिका, रचना, सदस्यों के अधिकार तथा दायित्व, सर्वोच्च सोवियत का कार्यकाल व उसके सत्र, सर्वोच्च सोवियत की कार्यप्रणाली—समान अधिकार प्राप्त दोनों सदन, अध्यक्ष, व्यवस्थापन प्रक्रिया, सर्वोच्च सोवियत के अधिकार व कार्य—व्यवस्थापन सम्बन्धी अधिकार, कार्यपालन सम्बन्धी अधिकार, सर्वोच्च सोवियत का मूल्यांकन—सैद्धान्तिक पक्ष, व्यावहारिक पक्ष। ५२६—५३२

३० रूस की प्रेसीडियम
प्रेसीडियम की रचना, प्रेसीडियम के अधिकार व कर्तव्य—सर्वोच्च सोवियत के सत्रावसान के समय, कार्यपालन सम्बन्धी अधिकार, व्यवस्थापन सम्बन्धी अधिकार, सर्वोच्च सोवियत के सत्र के समय, औपचारिक कार्यपालिका के कार्य, व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्य, न्याय सम्बन्धी कार्य, प्रेसीडियम व सर्वोच्च सोवियत। ५३३—५३९

३१ रूस का मन्त्रिमण्डल
संगठन—अध्यक्ष, उपाध्यक्ष, दो प्रकार के मन्त्री, राजकीय नियन्त्रण मन्त्रालय, आर्थिक सोवियत, अधिकार एवं कार्य, मन्त्रिमण्डल का मूल्यांकन—सैद्धान्तिक पक्ष, व्यावहारिक पक्ष। ५४०—५४५

३२ रूस की न्यायपालिका
कानून का साम्यवादी रूप, सोवियत न्यायपालिका का उद्देश्य, सोवियत न्याय प्रणाली की विशेषतायें—प्रशासन का अंग, न्यायाधीशों का निर्वाचन, एसेसरों का निर्वाचन, प्रत्यावर्तन की व्यवस्था, व्यक्तिगत स्वतन्त्रता की रक्षा, खुली सुनवाई, एकसी न्यायव्यवस्था, न्यायपालिका का संगठन—पिरामिड जैसा संगठन, साथी न्यायालय, जन न्यायालय, गणतन्त्रों के उच्च न्यायालय, सोवियत संघ का सर्वोच्च न्यायालय—संगठन न्याय विधि, अधिकार व कार्य, न्यायिक पुनर्निरीक्षण के अधिकार का अनस्तित्व, सोवियत रूस के विशिष्ट न्यायालय, सोवियत संघ का प्रोक्योरेटर जनरल, प्रोक्योरेटर पद की शृंखला व नियुक्ति, प्रोक्योरेटर के अधिकार व कार्य, सोवियत न्याय व्यवस्था का मूल्यांकन। ५४६—५५६

अध्याय | पृष्ठ संख्या

३३ रूस की सोवियत प्रणाली
सोवियतो का रूप , सोवियतो का सगठन—प्रारम्भिक सोवियत , जिला सोवियत प्रान्तो की सोवियते , सघ के गणराज्यो की सोवियतें , सर्वोच्च सोवियत सोवियतो का निर्वाचन , सोवियतो के काय । ५६०—५६४

३४ रूस का साम्यवादी दल
साम्यवादी दल के सगठन सम्बन्धी सिद्धान्त—बाह्य एकाधिकारवाद , आन्तरिक एकाधिकारवाद , लोकतान्त्रिक केन्द्रीकरण लोकतान्त्रिक केन्द्रीकरण का अर्थ, लोकतान्त्रिक केन्द्रीकरण का व्यावहारिक रूप , कठोर दलीय अनुशासन , साम्यवादी दल की सदस्यता , साम्यवादी दल का सगठन—दल के प्रारम्भिक अग , नगर व जिला सम्मेलन , अखिल सघीय काग्रस केन्द्रीय समिति , प्रेसीडियम अन्य सहायक अग , साम्यवादी दल का महत्व—साम्यवादी दल तथा समाजवादी व्यवस्था , साम्यवादी दल तथा सरकार , साम्यवादी दल तथा सोवियत , साम्यवादी दल तथा अन्य सगठन साम्यवादी दल तथा अन्य छोटे साम्यवादी सहायक सगठन । ५६८—५८०

३५ रूस का सोवियत सघ—लोकतन्त्र या अधिनायकतन्त्र ?
लोकतन्त्रीय अधिनायकतन्त्र , रूसी लोकतन्त्र तथा राजनैतिक स्वतन्त्रता—वैचारिक तथा वैयक्तिक स्वतन्त्रता राजनैतिक सगठन व अल्पसंख्यकों की स्वतन्त्रता निर्वाचन सम्बन्धी स्वतन्त्रता । ५८१—५८६

खण्ड १

इंगलैण्ड

१

अंग्रेजी संविधान का विकास व स्वरूप

"हम अंग्रेजो को अपने संविधान पर गर्व है। यह ईश्वर की देन है। इस सम्बन्ध मे अन्य किसी देश पर उसकी इतनी कृपा नहीं हुई है।"

—चार्ल्स डिकिन्स

अंग्रेजी संविधान के अध्ययन को विश्व की राजनतिक प्रणालियो के अध्ययन की कुजी कहा जाता है। ग्रेट ब्रिटेन संसदीय लोकतन्त्र का मातृ देश रहा है। द्विसदनीय संसद प्रणाली (Bicameralism), कानून का शासन (Rule of Law) तथा लचीले संविधान के सिद्धान्त जस राजनतिक विचारो का प्रयोग सबसे पहले तथा सफलता के साथ यही किया गया। ग्रेट ब्रिटन म विकसित अनेक राजनतिक विचारो की छाप विश्व के अनेक संविधाना पर पाई जाती है। यही कारण है कि अंग्रेजी संविधान को 'मातृ संविधान' कह कर पुकारा जाता है।

राजनैतिक पृष्ठभूमि

प्रत्येक देश की प्राकृतिक दशा, उसके निवासी व उसकी धार्मिक, सामाजिक व आर्थिक दशा का प्रभाव उसके राजनैतिक स्वरूप पर अवश्यमेव पडता है। ग्रेट ब्रिटेन के विषय मे भी यह सत्य है। अत यह आवश्यक है कि उसके संविधान का अध्ययन हम उपयुक्त बातो के अध्ययन से प्रारम्भ कर, जिससे वहाँ के राजनतिक दृश्य को हम भली प्रकार समझ सकें।

भूमि—ग्रेट ब्रिटेन केवल ९३३७१ वग मील का एक छोटा-सा द्वीप है। इगलण्ड, वेल्स, स्काटलण्ड, उत्तरी आयरलण्ड तथा मानद्वीप व चनल इसमे सम्मिलित हैं। ग्रेट ब्रिटेन यूरोप के उत्तर पश्चिमी कोने पर स्थित है और लगभग २० मील चौडा इगलिश चनल इसे यूरोपीय महाद्वीप से पृथक् करता है। इस सम्बन्ध मे यह स्मरणीय है कि इस चैनल ने सत्रहवी व अठारहवी शताब्दी मे ग्रेट ब्रिटेन को बाहरी आक्रमणो से बचाये रखा, जिससे अंग्रेज लोग अपने को सुरक्षित समझते रहे और इस प्रकार उन्हे स्वतन्त्र सस्थाओ को विकसित करने व उन्हे शक्तिशाली बनाने का अवसर मिलता रहा। चनल के कारण ही अंग्रेजो म पृथक्ता की भावना बनी रही और यूरोप म होने वाली क्रान्तियो का प्रभाव ग्रेट ब्रिटेन पर न पडा। परिणामस्वरूप अंग्रेजो को क्रान्ति से विकास अधिक पसन्द रहा। ध्यान देने की

बात यह भी है कि ग्रेट ब्रिटेन की स्थिति केन्द्रीय है और इस कारण सरलतापूर्वक, विशेषत अमेरिका की खोज के बाद, यह विश्व के व्यापार का केन्द्र बन गया और अन्त मे साम्राज्य निर्माण मे सफल हुआ।

निवासी व धर्म—ग्रेट ब्रिटेन मे लगभग ५०,२११,६०२ लोग रहते हैं। मूल रूप से अंग्रेज लोग अनेक जातियो से उत्पन्न हैं। विविध जातियाँ ग्रेट ब्रिटेन मे आयी और उस पर विजय प्राप्त की। इस प्रकार देश मे सल्टस् (Celts), रोमन (Romans), एंग्लो-सैक्सन (Anglo Sexon), डेन्स (Danes) व नोमन्स (Normans) आदि अनेक जातियो का उद्भव हुआ। पर अच्छाई यह रही है कि ये विविध जातियाँ सदा परस्पर मिल कर एक होती रही हैं, और यही कारण है कि वहाँ सामान्य संस्कृति, भाषा व इतिहास का विकास सम्भव हो सका है। ग्रेट ब्रिटन के लोगो मे धर्म की विविधता भी पाई जाती है। बहु-संख्यक लोग यद्यपि प्रोटेस्टेन्ट ईसाई धर्म के अनुयायी हैं, पर कुछ प्राचीन धनीमानी लोग अब भी कथोलिक हैं। प्रोटेस्टेन्ट चर्च स्वयं अनेक भागो मे विभक्त है, जैसे, इंगलैण्ड का चर्च, मैथोडिस्ट लोग, बैपटिस्ट लोग व प्रेस्वीटेरियन लोग, पर अधिकतर लोग इंगलैण्ड के चर्च के अनुयायी है। स्काटलण्ड मे अधिकांश लोग स्कॉटलण्ड के प्रेस्वीटेरियन चर्च के अनुयायी है।

सामाजिक व आर्थिक दशा—ग्रेट ब्रिटेन एक अत्यधिक औद्योगिक देश है। कारखानो मे काम करने वालो का प्रतिशत लगभग ५४ है जबकि लगभग केवल ६ प्रतिशत लोग कृषि पर निर्भर हैं। शेष लोग मध्यम वर्ग के हैं जिनमे व्यापारी, दुकानदार व अन्य व्यवसायो के लोग सम्मिलित हैं। यहाँ यह स्मरणीय है कि उन्नीसवी शताब्दी के राजनैतिक मंच पर मध्यम वर्ग का ही प्रभुत्व रहा था, जिसके कारण उदार दल का उदय हुआ था। बड़े-बड़े उद्योगो के विकास के साथ साथ सम्पत्ति का संग्रह और पूंजी का एकाधिकार बढ़ा और मध्यम वर्ग का महत्व कम हो गया। इसके बाद समाज पूंजीपतियो व श्रमिको के दो वर्गों मे विभक्त हो गया और आज तक देश का दलीय ढाँचा समाज के इसी विभाजन पर आधारित है। पूँजीपति लोग अपने पूंजीवादी हितो के कारण उच्च माध्यमिक वर्ग के रूप मे संगठित हैं और रूढ़िवादी दल (Conservative Party) उनका प्रतिनिधित्व करता है। कारखानो मे कार्य करने वाले श्रमिको, बाबू, कर्मचारियो, दुकानदारो आदि की एक बहुत बड़ी जन संख्या का प्रतिनिधित्व श्रमिक दल (Labour Party) करता है।

अंग्रेज लोगो की उत्पादक व औद्योगिक क्षमता के विषय मे भी यहाँ संक्षेप मे विचार कर लेना अनुपयुक्त न होगा। प्राकृतिक साधनो की दृष्टि से ग्रेट ब्रिटेन मूल रूप से गरीब है। कोयले व लोहे का यद्यपि वह धनी है, तथापि रबर, तेल, लकड़ी, व अन्य कच्चे माल के लिए उसे अन्य देशो पर निर्भर रहना पड़ता है। कच्चे माल की इस खोज व कारखानो मे बने हुए माल की खपत के लिए बाजार ढूंढने की आवश्यकता के ही कारण अंग्रेज लोग साम्राज्य निर्माण के लिए प्रेरित हुए

और बाद मे जब महान औद्योगिक शक्तियो के रूप मे सयुक्त राज्य अमेरिका, जापान व जर्मनी का उदय हुआ, तो वे विश्व के औद्योगिक मच पर अपना प्रभुत्व न रख सके।

अंग्रेजी सविधान की परिभाषा व उसके निर्माणक तत्व

परिभाषा

फ्रासीसी विचारक टोक्यूविली (Tocqueville) ने कहा था कि "इगलैण्ड मे सविधान जसी कोई वस्तु नही है।"[1] अमरिका के थोमस पन (Thomas Pain) ने इसी विचार का समथन किया है। उसके मतानुसार "किसी सविधान को वास्तविक कहे जान के लिए यह आवश्यक है कि उसे लिखित रूप म दिखाया जा सके और चूकि इगलैण्ड ऐसा नही कर सकना, उसका कोई सविधान नही है।'[2] पर उक्त दोनो आलोचको का विचार अनुचित है। उनका ध्यान केवल सविधान के स्वरूप पर केन्द्रित है उसके तत्व पर नही। डी टोक्यूविली व पेन दोनो ही यह धारणा लेकर चले ह कि सविधान एक आलेख के रूप मे होना चाहिए और उसका अधिकाश किसी सविधान सभा द्वारा निर्मित कानूनो के रूप मे होना चाहिए। चूकि अंग्रेजी सविधान के विषय म एसी बात नही है, उन्होने यह निष्कष निकाला है कि इगलण्ड मे कोई सविधान नही है। यह विचार वस्तुत त्रुटिपूण है। अब यह सभी स्वीकार करते है कि सविधान का पूण रूप से लिखित होना आवश्यक नही है। आवश्यक केवल यह है कि कुछ ऐसे नियमो का अस्तित्व हो, जिनके द्वारा देश की शासन-व्यवस्था के ढाँचे का स्वरूप निर्धारित हो सके और वहाँ की सरकार की काय प्रणाली के विषय मे जाना जा सके। यह नियम लिखित व अलिखित दोना प्रकार के हो सकते है। इस प्रकार इस आधार पर कि इगलण्ड का सविधान अधिकाश प्रथाओ के रूप मे है, यह कहना त्रुटिपूण है कि वहाँ कोई सविधान नही है। इसके विपरीत वहाँ का सविधान विश्व का प्राचीनतम लोकतन्त्रात्मक सविधान है।

निर्माणक तत्व

अंग्रेजी सविधान वस्तुत धीरे-धीरे विकसित हुआ है। यही कारण है कि इसे इतिहास का उत्पादन कहा जाता है। विकास की इस प्रक्रिया म अनेक तत्वो ने मिल कर *अंग्रेजी सविधान को उसका आधुनिक रूप प्रदान किया है। इन तत्वो का विवे-*चन हम निम्न शीर्षको मे कर सकते है

सवैधानिक समझौते—जैसा ऑग (Ogg) ने कहा है सवधानिक समझौते वे समझौते है जो समय समय पर इगलण्ड के राजा व वहाँ की प्रजा म ऐसे समयो पर

---

1 "In England the Constitution there is no such thing"

—Alexis de Tocqueville

2 "Constitution to be real must be produced in a written form and as England cannot produce it, it has no Constitution.

—Thomas P

हुए, जब राजा ने अपनी शक्ति का दुरुपयोग किया और जनता की ओर से अपने अधिकारो के लिए आदोलन किये गये। परिणामस्वरूप इन समझौतो मे राजा की शक्ति व प्रजा के अधिकारो की परिभाषा करने का प्रयत्न किया गया है। वस्तुत इगलण्ड का लोकतन्त्रीकरण अधिकाश इन्ही समझौतो के माध्यम से हुआ है। ये समझौते सवधानिक चरण (Constitutional landmarks) कहे जाते हैं क्योकि लोकतन्त्रीकरण के मार्ग के उन स्थलो का बोध होता है, जिनसे आगे इगलैण्ड लोकतन्त्रीय व्यवस्था की ओर अग्रसर होता गया। सन् १२१५ का मग्नाकार्टा (Magna Carta of 1215), १६२८ का पिटीशन आव राइटस (Petition of Rights of 1628) तथा १६८६ का बिल ऑव राइटस (Bill of Rights of 1689) आदि इनमे से मुख्य हैं।

सवधानिक कानून—अग्रेजी सविधान का विकास सवधानिक कानूनो के द्वारा भी हुआ है। यहाँ की ससद ने समय समय पर अनेक कानून बनाये है जिनका सम्बन्ध देश के प्रशासनिक ढाँचे के सचालन, मताधिकार को व्यापक बनाने, लार्ड लोगो की शक्ति को सीमित करने और जनता की स्वतन्त्रताओ का निर्धारण करने से रहा है। इन सब विषयो से सम्बन्धित कानून बना कर ससद ने सविधान को सजीव बनाया है। सन् १८३२, १८६७ व १८८४ के रिफार्म एक्ट (Reform Acts), १६७६ के हैबियस कोर्पस (Habeas Corpus) एक्ट, १७१६ के सेप्टिनियल (Septinnial) एक्ट, १८७२ के पार्लियामेन्ट एण्ड म्यूनिसिपल इलेक्शन एक्ट, १६११ के पार्लियामेन्ट एक्ट और १६१८ के रिप्रेजेन्टेशन आफ दी पीपुल्स जैसे अनेक सवधानिक कानून विद्यमान है।

न्यायिक व्याख्याएँ व कानूनी टीकाएँ—न्यायाधीशो ने भी अग्रेजी सविधान के निर्माण मे सदा से योग दिया है। न्यायाधीशो ने अपने निर्णयो मे सवधानिक कानूनो की व्याख्या की है। इगलण्ड मे जो स्वतन्त्रता नागरिको को प्राप्त है, वह सविधान का अग इसलिए हो गई है कि न्यायाधीशो की टीकाओ द्वारा उसे समय-समय पर परिभाषित किया जाता रहा है। सन् १६७० का बुशेल्स (Bushells) का मामला इसका उदाहरण है। वकीलो ने भी देश के सविधान पर टीकाएँ लिखी है और सविधान की धाराओ के क्षेत्र की परिभाषा व उसकी आलोचना की है। उन्होने ससद को इस बात के लिये प्रोत्साहित किया है। उनके द्वारा ढूढे हुए सविधान के दोषो को वह दूर करे और इस प्रकार सविधान के रूप को परिमार्जित करने मे उन्होने अपना योगदान किया है। इन टीकाओ मे ब्लैक्स्टोन (Blackstone), कोक (Coke) और डाइसी (Dicey) की टीकाएँ प्रसिद्ध हैं। उदाहरणार्थ, डाइसी ने कानून के शासन (Rule of Law) व प्रथाओ (Conventions) का एक अत्यन्त शास्त्रीय विश्लेषण प्रस्तुत किया है।

सामान्य कानून—सविधान का निर्माण न्यायिक निर्णयो के द्वारा भी हुआ है। न्यायाधीशो ने अपने निर्णयो मे ऐसे अनेक सिद्धान्तो का प्रतिपादन किया

है, जिन्होंने समय बीतने पर कानून जैसी महत्ता प्राप्त कर ली है। इन सिद्धान्तों व नियमों की कोई संहिता नहीं बनी है और न इन्हें देश की संसद द्वारा पारित किया गया है, फिर भी न्यायालय उन्हें मान्यता देते हैं। यदि उनका उल्लंघन होता है, तो उनके विषय में न्यायालयों में अभियोग चलाया जा सकता है और उल्लंघन करने वाले को दण्ड दिया जाता है। जैसा ऑग (Ogg) ने कहा है "सामान्य कानून में वे सब रीति रिवाज एवं प्रथाएँ सम्मिलित हैं, जिनका रूप शताब्दियों के प्रयोग के कारण अनिवार्य व अमिट हो गया है।"[1] सामान्य कानून द्वारा, वस्तुतः अंग्रेजी संविधान के कुछ अत्यन्त महत्वपूर्ण सिद्धान्तों का प्रतिपादन होता है। उदाहरण के लिए हम जूरी द्वारा लोगों के मुकद्दमे की सुनवाई की व्यवस्था को ले सकते हैं, जो सामान्य कानून की देन है।

संवैधानिक परम्पराएँ—संवैधानिक परम्पराओं में वे अलिखित व असंगृहीत रिवाज, प्रथाएँ व लोगों के अभ्यास सम्मिलित होते हैं, जो प्रत्येक देश के शासन के संचालन के लिए बड़े महत्व के होते हैं। परम्पराएँ संसद के कानून की तरह लिखित रूप में नहीं होती, वरन उनका रूप एक ऐसी अलिखित संहिता जैसा होता है, जिसका पालन करना सरकार के लिए नैतिक रूप से आवश्यक होता है। न्यायालय उन्हें मान्यता नहीं देते। यदि किसी परम्परा का उल्लंघन हो, तो इस सम्बन्ध में कोई अभियोग नहीं चलाया जा सकता और न कोई दण्ड ही दिया जा सकता है। इस प्रकार, परम्पराओं के पीछे कोई कानूनी शक्ति नहीं होती और न उन्हें क्रियान्वित करने के लिए न्यायालयों व पुलिस की शक्ति का प्रयोग ही किया जा सकता है। अंग्रेजी शासन प्रणाली में इस प्रकार की अनेक परम्पराओं का प्रयोग होता है और वे परम्पराएँ वहाँ के संविधान का मुख्य अंग हैं।

अंग्रेजी संविधान की कुछ प्रमुख परम्पराएँ निम्नलिखित हैं

१ वर्ष में कम से कम एक बार संसद अवश्य बुलाई जाती है।

२ राजा मन्त्रिमण्डल की बैठकों में सम्मिलित नहीं होता।

३ राजा अपने मन्त्रियों का परामर्श सदा स्वीकार कर लेता है।

४ राजा संसद द्वारा पारित विधेयकों को सदा स्वीकृति प्रदान कर देता है।

५ लोक सभा का अध्यक्ष राजनीति में भाग नहीं लेता।

६ लार्ड सभा का अधिवेशन जब न्यायालय के रूप में होता है, तो केवल कानूनी लार्ड ही उपस्थित होते हैं।

७ प्रायः सभी राजकीय विशेषाधिकारों का प्रयोग मन्त्रियों द्वारा किया जाता है।

---

1 Common Law consists of a vast body of legal precepts and usages which through the centuries have acquired binding and almost immutable character" —C

८ मन्त्रिगण लोक सभा के प्रति उत्तरदायी होते है।

९ यदि कोई मन्त्रिमण्डल सदन का विश्वास खो देता है, तो वह त्याग पत्र दे देता है, आदि, आदि।

इस प्रकार, अग्रेजी सविधान एक मिश्रित वस्तु है। यह एक तत्व से नही वरन् अनेक तत्वो से निर्मित है, जैसे, सवैधानिक समझौते, ससदीय कानून, न्यायिक निणय, कानूनी टीकाएँ व परम्पराएँ। जैसा मुनरो ने कहा है, "यह सस्थाओ, सिद्धान्तो व व्यवहार की क्रियाओ का मिश्रण है और अधिकारपत्रो, कानूनो, न्यायिक निणयो, सामान्य कानून, उदाहरणो, रिवाजो व परम्पराओ के योग से बना हुआ है। वह किसी एक आलेख के रूप म नही है, वरन् सकडो आलेख उसमे सम्मिलित है। उसके स्रोत एक न होकर अनेक हैं।"[1] अग्रेजी सविधान के निर्माणक तत्वो के विषय मे ब्राइस न भी ऐसा ही विचार व्यक्त किया है और कहा ह कि "लोगो की भावनाओ मे अथवा लिखित रूप मे विद्यमान प्राचीन उदाहरणो का समूह, वकीलो व राजनेताओ के कथन, अनेक प्रथाएँ, रिवाजे, कल्पनाएँ व भावनाएँ, जिनका प्रभाव सरकार की काय प्रणाली पर पडता है तथा अनेक ससदाय कानून अग्रेजी सविधान म सम्मिलित है।'[2]

अग्रेजी सविधान का विकास

जैसा ऊपर कहा गया है, अग्रेजी सविधान धीरे धीरे कालान्तर मे विकसित हुआ है। उसे कभी भी किसी सविधान सभा ने एक समय पर नही बनाया, वरन् इसका विकास लोगो की राजनैतिक चेतना की पुकार के साथ साथ उसकी आवश्यकतानुसार धीरे धीरे हुआ है। अग्रेजो का सवधानिक इतिहास अत्यन्त प्राचीन है। वह लगभग १३०० वष पुराना है। अत उसका पूरा विवरण यहाँ देना सम्भव नही है। फिर भी उसके इतिहास का सार यह कहकर सक्षेप मे व्यक्त किया जा सकता है कि निरकुश राजतन्त्र को शान्तिपूण ढग से वधानिक राजतन्त्र के रूप मे रूपान्तरित कर दिया गया है। शान्तिपूण विकास अग्रेजी सविधान की एक अत्यन्त महत्वपूण विशेषता है तथा इसे समझने के लिए सक्षेप मे यह समझ लेना आवश्यक है कि किन किन स्तरो से होकर उत्तरोत्तर अग्रेजी सविधान का विकास हुआ।

---

1 'It is a complex amalgam of institutions, principles and practices It is a composite of charters and statutes, of judicial decisions, of common law of precedents usages and traditions It is not one document but hundreds of them It is not derived from one source but from several' —*Munro*

2 'The mass of precedents carried in men s mind or recorded in writing all dicta of lawyers or statesmen all customs, usages understandings and beliefs bearing upon the methods of govenment together with a certain number of statues constitue the British Constitution —*Bryce*

अंग्रेजी संविधान के विकास के कुछ मुख्य स्तरो का विवेचन निम्न शीर्षकों के अन्तगत किया जा सकता है।

ऐंग्लो सेक्सन काल

राजा का प्रादुर्भाव—ग्रेट ब्रिटेन के राजपद का प्रादुर्भाव ऐंग्लो सेक्सन लोगो के समय मे सातवी व आठवी शताब्दी मे हुआ। उस समय इगलड मे अनेक छोटी छोटी जातियाँ थी। लोग गावो मे छोट छोट समुदायो मे रहते थे। प्रत्येक समुदाय का एक नेता होता था, जिसकी आज्ञा उस समुदाय के लोगो के लिए कानून होती थी। धीरे धीरे शक्तिशाली समुदायो ने कमजोर समुदायो को जीता और इस प्रकार अन्त मे एक सर्वशक्ति सम्पन्न राजा का प्रादुर्भाव हुआ। वही कानून निर्माता होता था, वही मुख्य प्रशासक होता था और वही न्याय का स्रोत होता था। राजा का पद कभी वश परम्परागत होता था और कभी निर्वाचित। अवसर पडने पर राजा अपनी उस परामर्शदात्री समिति को भी बुलाता था, जिसे 'विटनेजमोट' (Witnagemot) अर्थात् बुद्धिमानो की समिति कहा जाता था। इस समिति म राजा के सम्बन्धी, गाव के वयोवृद्ध लोग, चच के अधिकारी, सेना के कमचारी व सरकार के अन्य महत्वपूण कायकर्ता सम्मिलित होते थे। राजा समिति की बैठको का सभापति होता था। समिति का मुख्य काय कानून बनाना, कर लगाना, अन्य देशो से सन्धि व समझौते करना, चर्चों के विशप लोगो की नियुक्ति एव पदच्युति करना आदि था। यह समिति अपील के सर्वोच्च न्यायालय के रूप मे भी काय करती थी। इस प्रकार 'विटनेजमोट' का बडा प्रभाव होता था और वह कभी कभी राजा के मनमाने व्यवहार पर अकुश लगाने का काम भी करती थी। कभी-कभी तो वह इतनी शक्तिशाली भी रही कि उसन राजा की नियुक्ति का भी काम किया। अनेक बार वह राजा को हटा देती थी और अनेक बार वह दूसरे राजाओ को गद्दी पर बैठाल देती थी। इसे हम सीमित अथवा वैधानिक राजतन्त्र के विचार का प्रारम्भ कह सकते है। पर समिति की यह शक्तिसम्पन्नता अस्थायी ही रही। कालान्तर मे राजा अधिकाधिक शक्तिशाली होता गया और अपने मित्रो व सम्बन्धियो को समिति का सदस्य बना-बना कर उसने समिति के महत्व को समाप्त कर दिया।

स्थानीय स्वशासन—सवधानिक दृष्टिकोण से महत्वपूर्ण इस काल की दूसरी सफलता स्थानीय स्वशासन की स्थापना है। पूरा देश शायरो (Shires) म विभक्त था। शायर हण्डरेड्स (Hundreds) नाम के उपप्रदेशो मे विभक्त थ तथा हण्डरेड्स गाव व शहरो मे विभक्त थे। प्रत्येक हण्डरेड मे एक स्थानीय सीमिति होती थी और प्रत्येक शायर मे एक शायरमूट होता था। गाव के लोग अपने सामान्य मसलो पर निणय करने के लिए प्राय किसी एक स्थान पर एकत्रित होते थे। न्यायकाय शायर-मूटो के प्रमुखो व विशप लोगो के द्वारा किया जाता था।

महान अल्फ्रेड (८६१ से १००१ ईस्वी तक) ने अपने समय मे जो काय किया

उसका इस काल म बडा महत्व है। उसने स्थल व जल सना की नीव मजबूत की, शिक्षा व्यवस्था का गठन वज्ञानिक आधार पर किया तथा कानून की एक सहिता बनाई और लागू की।

नौमन काल

सामतशाही व्यवस्था—सन् १०६६ म इगलड पर नोमन लागा का शासन हुआ। विजयी विलियम ने दश मे सामतिक शासन की स्थापना की। ऐसा करन का उद्देश्य यह था कि उसे अग्रेज लागो की सहानुभूति प्राप्त हो सके और शासन स्तर म सुधार हो सके। पूरा देश सामतिक इकाइयो मे विभक्त कर दिया गया था। प्रत्येक इकाई एक बरन (Baron) के आधीन हाती थी। बैरन अपन यहा एक सना रखता था जिससे आवश्यकतानुसार वह राजा की सहायता करता था। विलियम ने विटनेज-मोट (Witnagemot) को भी समाप्त कर दिया और उसके स्थान पर उसन एक अय उच्च स्तरीय समिति, जिस मग्नम कासिलियम (Magnum Concilium) कहा जाता था, स्थापित की। इस समिति म बरन लाग (Barons), राज्य के अय उच्च अधिकारी, आच विशप लोग (Archbishops) और अबोट लाग (Abbots) होते थे। समिति का काम राजकीय मालगुजारी को एकत्रित करना व उसका हिसाब रखना था। समिति की बठक वष म तीन बार होती थी। विलियम न एक अत रिम समिति जिसको क्यूरिया रेजिस (Curia Regis) कहा जाता था, की भी स्थापना की। इसम राज्य के स्थाई अधिकारी हाते थे और यह समिति स्थाई होती थी।

मत्रिमण्डल एव सीमित राजतत्र का सूत्रपात—इस सम्ब ध म यह ध्यान दने योग्य है कि कालान्तर मे इसी क्यूरिया रेजिस' म से ही उस लघुतर कि तु काय कुशल समिति की उत्पत्ति हुई, जिसे 'प्रिवी काउसिल' (Privy Council) कहा गया और सत्रहवी व अठारवी शताब्दी म प्रिवी काउसिल स काउसिल आव मिनिस्टस (Council of Ministers) की, तथा काउसिल ऑव मिनिस्टस स केबीनेट (Cabinet) की उत्पत्ति हुई। प्रिवी काउसिल, काउसिल आव मिनिस्टस तथा केबीनट आज भी विद्यमान हैं। एक अय नोमन राजा हनरी द्वितीय ने चल न्याया धीशो की व्यवस्था की और इस प्रकार राजकीय सत्ता का व्यावहारिक प्रसार किया। इसके अतिरिक्त उसके इस काय द्वारा सब लोगो व स्थानो के लिए सामान्य कानून के विकसित होने मे भी सहायता मिली। फिर भी यह ध्यान देने की बात है कि सामतिक व्यवस्था मूलत वयक्तिक तत्व पर निभर थी। यदि राजा न्यायकारी, बुद्धिमान व शक्तिशाली होता था, ता वह व्यवस्था सुचारु रूप से चलती रहती थी, पर यदि वह निर्दयी व कमजोर होता था, ता व्यवस्था अस्त-व्यस्त हो जाती थी। राजा जॉन (King John) जिसका शासनकाल ११६६ से १२१८ ईस्वी तक रहा नॉमन वश का सबसे अधिक निर्दयी, दुष्ट व अत्याचारी राजा था। जिन बरना न उसका विरोध किया, उन्ह उसने जेल मे डाल दिया। परिणाम यह हुआ कि ऊँच ऊचे बरन लोग उसके विरुद्ध एक हो गये और ऐसा प्रतीत होने लगा कि गृह युद्ध छिड

जायेगा। जान को झुकना पडा और उनकी उन मांगो को स्वीकार करना पडा जो उन्होने 'मैग्ना कार्टा' (Magna Carta) नाम के प्रपत्र मे प्रस्तुत की थी। यही वह प्रपत्र है जिसे अंग्रेज लोगो की स्वतन्त्रता का अधिकार पत्र कहा जाता है। इसके द्वारा राजा की मनमानी पर पर्याप्त अकुश लग गया था। अब राजा केवल उस समिति की स्वीकृति से कर लगा सकता था, जिसके अन्तर्गत बडे-बडे बरन लोग शायरो व शेरिफो के उपाधिकारी लोग हुआ करते थे। मग्ना कार्टा से जन साधारण को कोई अधिकार नही मिले थे, फिर भी देश के सवधानिक विकास मे इसका बडा महत्व है क्योकि सवैधानिक व सीमित राजतन्त्र के विचार के विकास की दिशा मे यह पहला कदम था।

ससद का सूत्रपात—'मैग्नम काउन्सिलियम' को हम अंग्रेजी ससद की माता कह सकते है, यद्यपि प्रारम्भ मे वह बडे लोगो व क्लर्जीमिनो की सभा थी। हेनरी तृतीय के समय मे आधुनिक ससदीय व्यवस्था की दिशा मे प्रगति होने का एक अवसर आया। १२५८ ई० मे वह बरन लोगो से लड पडा। परिणामस्वरूप बैरन लोगो ने ऑक्सफोड मे एक सभा की और राजा की निरकुशता की प्रवृत्ति को रोकने के लिए १५ बैरनो की एक समिति बनाई। कुछ समय के लिए हेनरी दब गया। पर पाँच वष बाद उसने फिर समिति द्वारा लगाय गये प्रतिबन्धो का विरोध कर उनसे मुक्त होने का प्रयत्न किया। परिणामस्वरूप बरन लोगो द्वारा साइमन डी मौन्टफाड के नेतृत्व मे सशस्त्र विद्रोह हुआ। सन् १२६४ म राजा को बन्दी बना लिया गया। इसके बाद साइमन ने नवीन करो के लिए समथन प्राप्त करने और व्यापारिक आधार पर ससद के लिए प्रतिनिधि बुलाने का निश्चय किया और प्रत्येक शायर से दो नाइटो को और प्रत्यक टाउन से दो बर्गेस प्रतिनिधियो को ससद के लिये आमन्त्रित किया गया।

इसके बाद सन् १२९५ मे एडवड प्रथम ने जब प्रथम आदश ससद का आयोजन किया, तो अंग्रेजी ससद का विकास एक चरण और आगे बढा। एडवड प्रथम ने जो आदश ससद बुलायी उसके कुल ५७२ प्रतिनिधि थे, जिनमे १७२ शायरो व बरो नामक क्षेत्रो से आये थे और ४०० प्रतिनिधि बैरन, क्लर्जीमिन, बिशप लोगो के थे। इस ससद के आयोजन को कम से कम सीमित रूप मे लोकतन्त्रीय ससद का प्रारम्भ कहा जा सकता है क्योकि एक तो इसके प्रतिनिधित्व को व्यापक बना कर अधिक सख्या मे प्रतिनिधि बुलाये गये थे और दूसरे बर्गेस प्रतिनिधियो को इसी समय से नाइट (Knights), क्लर्जीमिन (Clergymen) व बैरन लोगो के साथ बुलाना प्रारम्भ किया गया था और इस प्रकार ऊँच-नीच का भेद समाप्त होना प्रारम्भ हो गया था।

फिर भी यह स्मरणीय है कि ऊँचे लोगो के प्रतिनिधि लोग केवल ऊँचे लोगो से ही मिलते थे और सामान्य लोगो के प्रतिनिधि लोग सामान्य लोगो से ही मिलते थे। प्रारम्भ मे ससद की बैठक तीन समुदायो मे हुई। प्रथम समुदाय

उन ऊँचे लोगो का था जिन्हे नोबुल (Noble) कहा जाता था। दूसरा समुदाय वलर्जी लोगा का था और तीसरा समुदाय साधारण लोगो का था। कालान्तर मे उच्चतर वलर्जी समुदाय नोबुल समुदाय के ऊँचे लोगो स मिल गया और निम्नतर वलर्जी समुदाय साधारण लागो के साथ मिल गया। इस प्रकार चौदहवी शताब्दी के अन्त तक ग्रेट ब्रिटन मे द्विसदनीय ससद अस्तित्व म आ गई। लाड सभा (House of Lords) जिसम बैरन, बिशप व अन्य ऊँची श्रेणी के लाग सम्मिलित थे प्रथम सदन माना जाने लगा तथा लोक सदन (House of Commons) जिसम नाइट लोग, बैरो के प्रतिनिधि व व्यापारी व सौदागर वग के अन्य प्रतिनिधि सम्मिलित थे, दूसरा सदन माना जान लगा। इस प्रकार अग्रेजी ससद मे दो सदना का जन्म किसी निश्चित कानूनी योजना के अनुसार न होकर केवल सयोगवश ही हुआ। यह प्रकार से यह सब देश की सामाजिक व आर्थिक दशा का परिणाम था जिसके कारण नोबुल कहे जाने वाले लोगो का गठबन्धन ऊँची श्रेणी के लागा से ही हुआ और साधारण लोगा का गठबन्धन अपने ही वग के लोगा के साथ हुआ।

ससद की शक्तियाँ भी धीरे धीरे बढती गईं। इस सम्बन्ध मे एडवड प्रथम का राज्य काल बडे महत्व का है। उसको नये करो के लगाने के लिये चूकि ससद की स्वीकृति की आवश्यकता थी, अत उसने ससद की कुछ माँग स्वीकार कर ली। वे मागें निम्न प्रकार थी

(१) ससद की स्वीकृति के बिना राजा कोई नवीन कर नही लगाएगा,

(२) हिसाब की जाँच के लिये ससद को आयुक्तो की नियुक्ति करने का अधिकार होगा,

(३) मन्त्रियो की नियुक्ति ससद द्वारा होगी, तथा

(४) ससद के नवीन सत्र के प्रारम्भ होने से पहले मन्त्री लोग अपना त्यागपत्र देंगे और अपने विरुद्ध सब शिकायतो का उत्तर देंगे।

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि ससद ने देश के वित्त व मन्त्रिया पर नियन्त्रण करने का अधिकार अपने हाथ म ले लिया था। फिर भी इस काल म ससद की प्रभुता अवास्तविक ही थी क्योकि उसे बुलाने व निलम्बित करने की शक्ति पूर्णत राजा के अधिकार की बात थी।

प्लान्टेगनेट व लकास्ट्रियन वशो का राज्य काल

ससद की सर्वोच्चता की स्थापना—प्लान्टेगनेट वश के राज्य काल (११५४ ई० से १३९९ ई० तक) मे ससद की शक्ति इतनी बढ गई कि उसने सन् १३२७ मे एडवड द्वितीय को राजगद्दी से उतार दिया। रिचाड द्वितीय को भी ससद के समक्ष झुकना पडा और परिणामस्वरूप अन्त मे उसने लकास्टर वश के हेनरी को इगलड के राज सिंहासन पर बैठा दिया। लकास्ट्रियन राज्य काल (१३९९ से १४८५ ई० तक) का महत्व इसलिए है कि उस समय सवैधानिक दृष्टि से अत्यन्त महत्वपूर्ण अनेक

परिवर्तन हुए और परिणामस्वरूप संसद की सर्वोच्चता की स्थापना हो गई। ऐसे प्रमुख परिवर्तन निम्न प्रकार हैं

(१) हनरी चतुर्थ ने अपने चुने हुए मन्त्रियों के मन्त्रिमण्डल को प्रिवी-काउंसिल (Privy Council) का नाम दिया जो अब तक चलता चला आ रहा है।

(२) सन् १४०१ मे लोक सदन ने यह माँग की कि नये करो के लगाने से पहले राजा को जनता की शिकायतो की याचिकाओ को सुनना चाहिए और उनका निवारण करने का वचन देना चाहिए। यह माँग अन्त मे एक परम्परा बन गई।

(३) सन् १४०७ मे लोक सदन ने स्वय वित्त विधेयक प्रस्तुत करने का अधिकार ले लिया और उसका यह अधिकार आज तक विद्यमान है।

फिर भी संसद अपनी शक्ति का संगठित न कर सकी और इसी बीच मे रोजेज के युद्ध (Wars of Roses) प्रारम्भ हो गये और परिणाम यह हुआ कि एक बार फिर लोग ऐसे राज्य के अस्तित्व की आवश्यकता समझने लगे जिस पर संसद का कोई नियन्त्रण न हो।

ट्यूडर काल

इसके परिणामस्वरूप ट्यूडर राजाओ के निरकुश शासन की स्थापना हुई, जिसे व १४८५ ई० से १६०३ ई० तक जनता की स्वीकृति के अनुसार चलाते रहे। उन्होने विपुल धन राशि एकत्रित कर ली थी। इसलिए उन्हे संसद को बुलाने की आवश्यकता ही नही हुई। परिणामस्वरूप इस काल मे संसद का महत्व दब गया। फिर भी इस काल की एक महत्वपूर्ण बात यह रही कि सुधार की प्रक्रिया मे राजकीय शक्ति पोप के नियन्त्रण से मुक्त हो गई।

स्टुअर्ट काल

लोकतन्त्र की आधारशिला की स्थापना—स्टुअर्ट राजाओ के शासनकाल मे राजा व संसद सदा एक दूसरे के विरोध म रहे। अन्त मे संसद की विजय हुई। संसदीय लोकतन्त्र की आधारशिला ग्रेट ब्रिटेन मे अधिकतर इसी काल मे रखी गई। इस काल के निम्न मुख्य मुख्य संवैधानिक परिवर्तन उल्लेखनीय हैं

(१) सर्वप्रथम १६२८ ई० मे संसद चार्ल्स प्रथम से उन प्रसिद्ध अधिकार याचिकाओ को मनवाने मे सफल हुई, जिनमे ऐसी व्यवस्था की माँग की गई कि

(क) संसद की स्वीकृति के बिना राजा कोई नवीन कर नही लगा सकता था,

(ख) संसद की पूर्व स्वीकृति के बिना राजा कोई ऋण नही ले सकता था,

(ग) बिना कोई निश्चित कारण बताये हुए राजा किसी व्यक्ति को जेल मे नही डाल सकता, और

(घ) शान्ति काल मे राजा मार्शल ला नही लगा सकता था।

(२) इसके अतिरिक्त, संसद ने सन् १६७९ मे हैबियस कापस एक्ट

(Habeas Corpus Act) भी पारित किया, जिसमे ऐसी व्यवस्था की गई थी कि किसी भी व्यक्ति को बिना अभियोग चलाये बन्द नही रखा जा सकता था।

(३) ससद सन् १६८६ मे विलियम व मेरी के राजतिलक के समय उनसे अधिकार-पत्र (Bill of Rights) मनवाने मे सफल हो गई। इस सम्बन्ध मे जो समझौता हुआ उसकी शर्तें निम्न प्रकार थी

(क) ससद की पूर्व स्वीकृति के बिना राजा कोई नवीन कर नही लगा सकता था।

(ख) राजा को वर्ष मे कम से कम एक बार ससद की बैठक अवश्य बुलानी थी।

(ग) ससद की पूर्व स्वीकृति के बिना राजा कोई सेना नही रख सकता था।

(घ) अपने स्वार्थ के लिए न्याय कार्य पर प्रभाव डालने के लिए राजा को अधिकार नही था कि वह उच्चायुक्त जैसे नवीन न्यायालयो की उत्पत्ति कर सके।

(ङ) ससद मे जनता के प्रतिनिधियो को भाषण की स्वतन्त्रता प्राप्त होती थी।

(४) सन् १७०१ मे ससद ने एक्ट आफ सटिलमट (Act of Settlement) प्रसारित किया, जिसके अन्तर्गत उत्तराधिकार व उससे सम्बन्धित अन्य समस्याओ का निर्णय किया गया था, क्योकि रानी आनी (Anne) के कोई सन्तान न थी। इस विधेयक के अन्तर्गत ससद ने यह निश्चय किया कि रानी आनी के बाद राजगद्दी के उत्तराधिकारी जैम्स प्रथम की प्रपौत्री सोफिया के पुत्र हो। ससद ने यह भी निश्चय किया कि उसकी पूर्व स्वीकृति के बिना राजा न तो किसी अन्य देश से युद्ध की घोषणा करेगा और न सन्धि करेगा। यहा यह ध्यान देने योग्य है कि ऐसा करके ससद ने अपनी सर्वोच्च शक्ति सम्पन्नता का प्रदर्शन किया था।

(५) स्टुअर्ट काल से ही दलीय व्यवस्था की प्रगति उसके आधुनिक रूप की ओर हुई। चूकि चार्ल्स द्वितीय के कोई सन्तान न थी अत उत्तराधिकार का प्रश्न उठा। ससद यह नही चाहती थी कि चार्ल्स द्वितीय का भाई जैम्स द्वितीय राज्य सिंहासन का उत्तराधिकारी हो क्योकि वह पक्का कैथोलिक था। इसलिए ससद ने इस उद्देश्य से एक विधेयक (जिसे 'एक्सक्लूजन विधेयक' की सज्ञा दी गई) रखा कि जेम्स द्वितीय राज्य सिंहासन का उत्तराधिकारी न हो सके। विधेयक पर बडा मतभेद रहा और ससद ह्विग्स (Whigs) व टोरी (Tories) लोगो के दो दलो मे विभक्त हो गई। ह्विग लोग विधेयक के पक्ष मे और टोरी लोग उसके विपक्ष मे थे। जिस प्रश्न को लेकर मतभेद हुआ था वह तो शीघ्र हल हो गया पर दोनो दलो ने परस्पर विरोधी राजनैतिक दलो का रूप ले लिया। इस समय से इगलैंड मे निश्चय रूप से द्विदलीय प्रणाली का प्रारम्भ हुआ। इसके अतिरिक्त जब सन् १६९३ मे राजा विलियम ने ससद के बहुमत वाले दल मे से अपना मन्त्रिमण्डल बनाया, जिसे उसने

जुनता (Junta) कह कर पुकारा, यह प्रथा भी चल पड़ी कि मन्त्रिमण्डल सदा उसी दल का होगा जिसका संसद मे बहुमत हो।

(६) सन् १६८९ के म्यूटिनी एक्ट (Mutiny Act) द्वारा यह व्यवस्था की गई थी कि सेना मे सैनिकों की भर्ती केवल एक वर्ष के लिए की जायेगी। इस कारण राजा के लिए यह और आवश्यक हो गया कि प्रति वर्ष संसद की बैठक बुलाये।

(७) सन् १६९४ के ट्रेनियल एक्ट (Triennial Act) द्वारा संसद का कार्यकाल तीन वर्ष निश्चय किया गया। थोड़े ही समय बाद सेप्टीनियल एक्ट (Septennial Act) पारित हुआ जिससे उसका कार्यकाल ७ वर्ष कर दिया गया।

(८) सन् १७०७ के एक्ट ऑव यूनियन (Act of Union) द्वारा इंगलैंड व स्काटलैण्ड एक हुए और यह निश्चय हुआ कि भविष्य मे स्कॉटलैण्ड के १६ सदस्य लार्ड सभा मे व ४५ सदस्य लोक सदन मे सम्मिलित होंगे।

अन्तिम चरण

प्रधानमन्त्री द्वारा मन्त्रिमण्डल की अध्यक्षता का सूत्रपात—अंग्रेजी संविधान के अन्तिम चरण का प्रारम्भ हम उस समय से मान सकते हैं जब हनोवेरियन (Hanoverian) वंश को राजगद्दी मिली और इस कारण तब से संसद की सर्वोच्चता की स्थापना सदा के लिए हो गई। इंगलैण्ड का प्रथम हनोवेरियन राजा जार्ज प्रथम वस्तुत संसद द्वारा ही राजगद्दी पर बैठाया गया था, क्योंकि उसका मताधिकार सम्बन्धी निर्णय सन् १७०१ के सटिलमेन्ट एक्ट द्वारा हुआ था। इस प्रकार वह संसद के प्रति कृतज्ञ था और उसकी सर्वोच्चता का विरोध करने की बात भी नहीं सोच सकता था। इसके अतिरिक्त पहले दो हनोवेरियन राजा अंग्रेजी नही जानते थे। परिणामस्वरूप उन्होंने संसद व मन्त्रिमण्डल को स्वेच्छानुसार व्यवहार करने के लिए छोड़ दिया था। वे मन्त्रिमण्डल की बैठकों मे न सम्मिलित होते थे और न उसका सभापतित्व करते थे। परिणामस्वरूप यह परम्परा चल पड़ी कि राजा मन्त्रिमण्डल की बैठकों मे सम्मिलित न होगा और प्रधान मन्त्री उसका अध्यक्ष होगा। ऐसा अब तक चला आ रहा है। इस प्रकार प्रत्यक्ष रूप से व अपनी मन्त्रि-मण्डलीय समिति के द्वारा दोनों ही प्रकार से संसद की सर्वोच्चता पूर्णत स्थापित हो गई।

मताधिकार व लोकसदन की शक्तियों का विस्तार—इस प्रकार यद्यपि संसद ने सर्वोच्चता प्राप्त कर ली थी, फिर भी आन्तरिक रूप मे वह शक्तिशालिनी नही थी, क्योंकि वह जनता के एक अत्यन्त छोटे भाग का प्रतिनिधित्व करती थी। परिणाम स्वरूप संसद मे और बाहर भी संसदीय मताधिकार को व्यापक बनाने के लिए एक आन्दोलन चला जो उन्नीसवीं शताब्दी मे सफल हुआ। सन् १८३२ के रिफोर्म एक्ट (Reform Act) ने इस दिशा मे श्रीगणेश किया और कुछ सीमित रूप मे मध्यम वर्ग के लोगों को मताधिकार प्रदान किया। इसके पश्चात्

सन् १८३५ का म्यूनिसिपल कॉरपोरेशन एक्ट स्वीकृत हुआ जिसके परिणाम-स्वरूप स्थानीय निकायो मे जनता के प्रतिनिधियो की सख्या बढा दी गई। सन् १८३७ के रिफोर्म एक्ट द्वारा मताधिकार और व्यापक कर दिया गया और अब कारीगर व नगरो के मजदूर लोगो को भी मत देने का अधिकार मिल गया। इसके पश्चात् सन् १८८४ का रिफार्म एक्ट पारित हुआ जिसके द्वारा खेतिहर मजदूरो को भी मताधिकार मिल गया। इस प्रकार व लोकतन्त्रीय आधार की शक्ति सन् १८८८ से लोकल गवर्नमेंट एक्ट (Local Government Act) द्वारा और बढ गई, क्योकि इस एक्ट के द्वारा उन काउन्टी काउन्सिलो की स्थापना हुई, जिनमे जनता के चुने हुए प्रतिनिधि होते थे। उसके बाद १८९४ का लोकल गवर्नमेंट एक्ट (Local Government Act) आया जिसके द्वारा एडमिनिस्ट्रेटिव काउन्टी प्रदेशों का शहरी व देहाती जिलो म बाँट दिया गया और इस बात की व्यवस्था की गई कि उनकी समितियाँ निर्वाचित हो। इसके बाद सन् १९११ का पार्लियामेन्टरी एक्ट आया जिसके द्वारा वित्त सम्बन्धी विधेयको के विषय म लोक सदन (House of Commons) को सर्वोच्च शक्ति प्रदान की गई और लार्ड सभा को पूर्ण निषेध के अधिकार के स्थान पर केवल यह अधिकार दिया गया कि वह ऐसे विधेयकों को केवल दो वर्ष तक विलम्बित कर सके। १९१८ के एक कानून द्वारा मताधिकार और व्यापक कर दिया गया और ३० वर्ष से अधिक आयु वाली स्त्रियों को भी मताधिकार दिया गया। इसके बाद १९२८ का एक्ट पास हुआ जिसके द्वारा सार्वजनिक वयस्क मताधिकार का सिद्धान्त स्वीकार किया और यह निर्णय किया गया कि २१ वर्ष या उससे अधिक के सभी स्त्री पुरुष समान रूप से मताधिकारी होंगे। सवैधानिक दृष्टि से महत्वपूर्ण इस काल का एक अन्य कानून वेस्ट मिन्स्टर का कानून है जिसके द्वारा राजा व उपनिवेशो के पारस्परिक सम्बन्धों का निर्णय किया गया। वर्तमान राष्ट्रमण्डल (Commonwealth of Nations) के विकास के इतिहास मे इस कानून का बडा महत्व है। अन्त मे १९४९ के पार्लियामेन्टरी एक्ट द्वारा लार्ड सभा का विलम्बन सम्बन्धी अधिकार (Suspensive Veto) दो वर्ष से एक वर्ष का कर दिया गया।

लगभग तेरह सौ वर्ष पुराने अंग्रेजी सविधान के विकास का यह बडा ही सक्षिप्त वर्णन है और इसमे केवल मुख्य मुख्य शीर्षको का देना ही सम्भव हुआ है। फिर भी जो कुछ ऊपर कहा गया है उससे यह स्पष्ट है कि सविधान के विकास की प्रक्रिया का एक मुख्य विशेषता यह है कि धीरे धीरे पर स्थिर गति व शान्तिपूर्ण ढग से राजसत्ता राजा से ससद पर पहुँचती गई है।

अंग्रेजी सविधान का स्वरूप

अंग्रेजी सविधान विश्व के सविधानो मे एक प्रमुख सविधान है। अनेक राजनतिक प्रथाएँ इस सविधान से निकली है तथा अनेक प्रकार से इसके द्वारा

राजनीति के क्षेत्र मे विश्व का पथ प्रदशन हुआ है। यह कहा जा सकता है कि अग्रेजी सविधान का अध्ययन विश्व की अन्य राजनतिक व्यवस्थाओ को समभने के लिए आवश्यक भूमिका है और उसे समभने से और सविधानो का समभना सरल हो जाता है। यही कारण है कि मुनरो ने अग्रेजी सविधान को 'मातृ सविधान' तथा अग्रेजी ससद को 'मातृ ससद' कहा है।

अग्रेजी सविधान की प्रमुख विशेपताओ का विवेचन (१) सवधानिक आलेख के रूप मे, (२) राजनतिक प्रणाली के रूप मे, तथा (३) अधिकार पत्र के रूप मे किया जा सकता है।

सवधानिक आलेख के रूप मे अग्रेजी सविधान

सवधानिक आलेख के रूप मे अग्रेजी सविधान मे निम्न विशेपताएँ दिखाई देती है —

अलिखित सविधान—अग्रेजी सविधान की एक प्रमुख विशेपता उसका अलिखित होना है। पर ऐसा कहने से उसकी वास्तविकता हमारे समक्ष नही आती। जैसा मुनरो ने इस सम्बन्ध म कहा है, इस विशेपता की बात कहने से अग्रेजी सविधान के विषय म सही जानकारी होने के बजाय उसके विषय मे भ्रम उत्पन्न होता है।[1] परन्तु यह कहना कि अलिखित होना उसकी एक विशेपता है, अग्रेजी सविधान के विषय म अवास्तविक बात कहना है क्योकि इसका यह तात्पय होता है कि कोई लिखित कानून अग्रेजी सविधान के अग नही है। इसी आधार पर और आगे बढकर डी टोक्यूविली (De Tocqueville) तथा पेन (Paine) की तरह यह भी कहा जा सकता है कि इगलण्ड मे सविधान जैसी कोई वस्तु नही है। पर यह मत अतिशयोक्ति है। वास्तविकता इस सम्बन्ध मे यह है कि इगलैण्ड मे ऐसे अनेक कानून हैं जिनके द्वारा वहाँ के सविधान का रूप निर्धारित होता है। अग्रेजी सविधान के विकास के सक्षिप्त विवेचन मे जैसा हम देख चुके हैं, समय समय पर ससद द्वारा पारित ऐसे अनेक कानून इगलण्ड मे विद्यमान हैं, जिनसे वहाँ के सविधान का रूप निर्धारित होता है तथा वे वहाँ के सविधान के अग हैं। उदाहरण के लिए लाड सभा की शक्ति के निर्धारण के सम्बन्ध म हम १९४९ का पार्लियामेन्टरी एक्ट ले सकते हैं जिसके द्वारा अग्रेजी सवैधानिक व्यवस्था म लाड सभा के स्थान का निर्धारण होता है। अग्रेजी सविधान के अलिखित कहने से हमारा तात्पय केवल यही हो सकता है कि उसका अधिक भाग अलिखित व कम भाग लिखित है। इसे [illegible] कहा जा सकता है कि इगलैण्ड की सवधानिक व्यवस्था लिखित कानूनो [illegible] अलिखित परम्पराओ पर अधिक आधारित है। पर अग्रेजी सविधान के [illegible] के विवेचन मे जैसा हम देख

1 This feature [illegible] lead than to guide

चुके हैं, इसके निर्माणक तत्वो मे लिखित कानूनो के साथ साथ अलिखित परम्पराओ का भी महत्वपूण स्थान है। इस कारण अग्रेजी सविधान को हम न पूणत अलिखित और न पूणत लिखित सविधान ही कह सकते हैं। वस्तुत वह लिखित कानूनो व अलिखित प्रथाओ व परम्पराओ का एक मिश्रण है और यही कारण है कि अपनी पुस्तक 'थॉट्स आन दी कोन्स्टीट्यूशन' (Thoughts on the Constitution) मे ऐमरी ने कहा है कि "अग्रेजी सविधान औपचारिक कानूनो, प्रथाओ व परम्पराओ का मिश्रण है,"[1] तथा न्यूमेन ने अपनी पुस्तक "यूरोपियन एण्ड कम्परेटिव गवनमेन्ट" (European and Comparative Government) मे कहा है कि "जो बात (अग्रेजी) सविधान को विशिष्ट बनाती है, वह ऐसे अनेक नियमो का अस्तित्व है, जो केवल परम्परा पर आधारित हैं।[2]

विकसित सविधान—अग्रेजी सविधान को बनाने के लिये कभी किसी सविधान सभा का आयोजन नही किया गया। वह तो अग्रेजी समाज के विकास के साथ साथ विकसित हुआ है और उसने अपना वतमान स्वरूप युगो के विकास के बाद प्राप्त किया है। यही कारण है कि उसे इतिहास का उत्पादन अथवा परिस्थितियो की कृति कहा जाता है।

अग्रेजी सविधान का विकास बिना पूव योजना के अवसर व आवश्यकतानुकूल भी हुआ है और नियोजित ढग से भी हुआ है। जसा हम ऊपर देख चुके है वे अनेक परम्पराय जो अग्रेजी सविधान का अभिन्न अग है, किसी योजनाबद्ध ढग से अस्तित्व मे नही आई है, वरन परिस्थितियो की कृतिया है। फिर भी अग्रेजी सविधान म योजना के तत्त्व का पूण अभाव नही है। ससद के व अनेक कानून जिनके द्वारा वहाँ के सविधान का रूप निर्धारण होता है सुनियोजित व्यवस्थापन द्वारा ही अस्तित्व मे आये हैं।

पर अग्रेजी सविधान की योजना का तत्त्व सुविचारित न होकर अस्तव्यस्त-सा है। अवसर व आवश्यकतानुसार प्रशासनिक ढाँचे म परिवतन होते रहे हैं और परिवतनो की इस प्रक्रिया मे ऐसा तक हुआ है कि पुरानी बातो को समाप्त किये बिना नवीन बातो की व्यवस्था कर दी गई है। परिणाम यह हुआ है कि अग्रेजी सविधान मे अनेक प्रतिवाद व असगतियाँ पाई जाती हैं। उदाहरणाथ, हम राजपद व लाड सभा को ले सकते हैं जो वशागत होने के कारण लोकतन्त्र के प्रसग मे पूणत असगत हैं।

---

1 British constitution is a blend of formal law, precedent and tradition —*Amery*

2 'What makes the (British) constitution so unique is the uncommonly large number of its rules which are based solely on convention —*Newman*

इस सम्बन्ध मे स्वभावत प्रश्न यह उठता है कि इंगलैण्ड मे अन्य अनेक देशो की भाँति संविधान का निर्माण एक समय पर किसी संविधान सभा द्वारा क्यो नही हुआ और किन कारणो से इसका विकास इतने लम्बे समय मे और इतने धीरे धीरे हुआ। अंग्रेजी संविधान का विकास इतने लम्बे समय मे हुआ इसका प्रमुख कारण वहा के लोगो का स्वभाव है। अंग्रेज लोग स्वभाव मे ही रूढिवादी होते है। वे सरलतापूर्वक अपनी पुरातनता को छोडने के लिए तैयार नही होते। इसके अतिरिक्त वे सिद्धान्तवादी कम और व्यवहारवादी अधिक होते है। वे सिद्धान्तो की उपयोगिता या व्यावहारिकता की कसौटी पर कसकर देखते है। अपने स्वभाव की इन विशेषताओ के कारण ही उनके संविधान का विकास इतना धीरे हुआ है क्योकि अपनी रूढिवादिता के कारण पुरानी बातो को वे सरलतापूर्वक नही छोड सके हैं और अपनी व्यवहारवादिता के कारण नयी बातो को वे तब तक पूर्णत स्वीकार नहीं कर सके है, जब तक व्यवहार द्वारा उनकी उपादेयता सिद्ध न हो गई हो। इतिहास बताता है कि अंग्रेज लोगो ने क्रान्ति की तुलना मे विकास को ही अधिक पसन्द किया है। वस्तुत जैसा वेड (Wade) व फिलिप्स (Phillips) ने कहा है "अंग्रेज लोगो मे अपने राजनैतिक दर्शन को कानूनी रूप मे घोषित करने के प्रति सदैव एक प्रकार की विशेष घृणा रही है।" यही कारण है कि वहाँ का संविधान व्यावहारिक आधार पर विकसित होता रहा है और उसे पूर्णत कानूनी रूप देने की विशेष चिन्ता कभी भी नही की गई है।

पर संविधान के विकासशील होने के कुछ निश्चित लाभ भी रहे है। विकास पर आधारित होने के कारण अंग्रेजी संविधान प्रगतिशील रहा है और इस कारण वह सदा नवीन परिस्थितियो व आवश्यकताओ के अनुसार अपने स्वरूप को बदलता रहा है। वस्तुत इसका विकास प्राणि शरीर के विकास की तरह हुआ है। जिस प्रकार प्राणि शरीर बाह्य परिस्थितियो के अनुसार विकसित होता है, उसी प्रकार अंग्रेजी संविधान का विकास भी उन बाह्य परिस्थितियो के अनुसार होता गया है, जिनमे होकर वहाँ का जनजीवन गुजरा है। इसके अतिरिक्त अंग्रेजी संविधान की विकासशीलता का एक अन्य लाभ यह रहा है कि इंगलैण्ड क्रान्तियो की भयकरता से बचा रहा है। फ्रांस के लोग जो कुछ क्रान्ति से प्राप्त कर सके हैं उसे इंगलैण्ड के लोगो ने सुधार से ही प्राप्त कर लिया है।

पर संविधान की यह विकासशीलता अनेक प्रकार से हानिकारक भी रही है। जैसा ऊपर कहा गया है अंग्रेजी संविधान का निर्माण योजनाबद्ध ढग से नहीं हुआ है। परिणाम यह हुआ है कि उसमे अनेक असगतियाँ आ गई हैं। उदाहरणार्थ, लोकतन्त्रात्मक शासन व्यवस्था वाले देश मे राजपद और संसद के एक सदन का वंश-परम्परागत व्यवस्था पर आधारित होना असगतिपूर्ण है। इसी प्रकार राजतन्त्र व लोकतन्त्र का सहअस्तित्व भी असगतिपूर्ण है। इस प्रकार की असगतियाँ इसीलिए उत्पन्न हो गई हैं कि वहाँ के संविधान का निर्माण प्राय योजनाबद्ध ढग से नहीं हुआ

है और वहाँ के लोगों का ध्येय यही रहा है कि "जो कुछ पुरातन है उसे नष्ट न किया जाय और पुरातन के आधार पर ही नवीनताओं का निर्माण किया जाय।'

इस प्रकार हम देखते हैं कि अपने पुराने राजतन्त्रीय आधार पर ही अंग्रेज लोगों ने नया लोकतन्त्रीय ढाँचा विकसित कर लिया है, यद्यपि ऊपर से राजतन्त्र व लोकतन्त्र का यह सामञ्जस्य असंगत ही प्रतीत होता है। अपनी इस विचित्रता के कारण अंग्रेजी संविधान की विकासशीलता उसकी एक मुख्य विशेषता है।

अवास्तविकता का पुट—अंग्रेजी संविधान की एक अन्य विशेषता यह है कि उसमें अवास्तविकता का पुट पाया जाता है। उसकी इस विशेषता की ओर सबसे पहले कदाचित् बजहाट (Bagehot) का ध्यान गया। उसने इसका प्रतिपादन अंग्रेजी संविधान की सबसे प्रमुख विशेषता के रूप में किया। उसका मत है कि 'सिद्धान्तों की साहित्यिक सुंदरता में जो सत्य प्रतीत होता है, वह व्यवहार की कठोरता में सत्य नहीं पाया जाता।[1] उसका यह विचार पर्याप्त रूप से तर्कसंगत भी है। सिद्धान्ततः इंगलण्ड में निरंकुश राजतन्त्र है, पर व्यवहार में वहाँ प्रतिनिध्यात्मक लोकतन्त्र है। सिद्धान्ततः संसद सर्वोच्च सत्तावान है, पर व्यवहार में मन्त्रिमण्डल सर्वोच्च सत्तावान है। सिद्धान्ततः सम्पूर्ण व्यवस्थापन संसद राजा द्वारा किया जाता है, पर व्यवहार में अधिकांश व्यवस्थापन मन्त्रिमण्डल का कार्य होता है और उसका कुछ भाग अधिकृत व्यवस्थापन (delegated legislation) का परिणाम होता है। यही कारण है कि बजहोट ने यह कहा है कि "कोई प्रेक्षक यदि वास्तविक जीवन को देखेगा, तो वास्तविकता व पुस्तकों के विवरण में पाये जाने वाले विरोधाभास पर उसे बड़ा आश्चर्य होगा। वह व्यावहारिक जीवन में उन बातों को देखेगा जो पुस्तकों में नहीं हैं और सिद्धान्तों के साहित्यिक प्रतिपादन की अनेक शालीनतायें उसे कठोर व्यवहार में नहीं मिलेंगी।'[2] यद्यपि अन्य संविधानों में भी इस प्रकार की अवास्तविकता पाई जाती है और सोवियत संविधान को इसके उदाहरणस्वरूप ले सकते हैं, जिसके अन्तर्गत वहाँ के लोग देखने में पूर्ण स्वतन्त्र प्रतीत होते हुए भी वास्तव में सम्पूर्ण सामाजिक आर्थिक राजनैतिक तथा बौद्धिक जीवन का संचालन करने वाले साम्यवादी दल के बन्दी मात्र हैं, पर विश्व के किसी संविधान में अवास्तविकता का तत्व इतना अधिक नहीं है, जितना वह अंग्रेजी संविधान में है। आग ने भी ऐसा ही मत व्यक्त किया है और कहा है कि "सभी शासन व्यवस्थाओं में सिद्धान्त व व्यवहार में अनेक भेद पाये जाते हैं, पर जितने

---

1 'What appears to be true of the refinements of the literary theory is not true of the rugged practice —*Bagehot*

2 An observer who looks at the living reality will wonder at the contrast to the paper description He will see in the life which is not in the books and he will not find in rough practice many refinements of the literary theory' —*Bagehot*

अधिक रूप मे वे अंग्रेजी संविधान मे पाये जाते हैं, उतने किसी संविधान मे नही पाये जाते।"[1] इस प्रकार अंग्रेजी संविधान की अवास्तविकता उसकी एक ऐसी विशेषता है, जिसके अध्ययन के बिना हम उसके व्यावहारिक व सैद्धान्तिक दोनो पहलुओ को नही समझ सकते।

अंग्रेजी संविधान मे अवास्तविकता के तत्व की इतनी अधिकता अकारण नही है। इसका एक प्रमुख कारण अंग्रेज लोगो के स्वभाव की वह रूढिवादिता है जिसकी छाप उनके सम्पूर्ण राजनैतिक जीवन पर पाई जाती है। वे यह नही चाहते कि प्रगति के नाम पर अपनी ऐतिहासिक परम्पराओ का आमूल नष्ट कर दिया जाय। यही कारण है कि उन्होने जीवन की कठोर वास्तविकताओ के अनुसार परिवर्तन तो किया है, पर फिर भी अपनी पुरातन राजनैतिक संस्थाओ को अवास्तविक रूप मे तो बना ही रहने दिया है। इसके अतिरिक्त इस सम्बन्ध मे यह भी स्मरणीय है कि जो भी परिवर्तन किये गये है वे आवश्यक रूप मे कानून के द्वारा नही किये गये हैं, वरन् वे परम्पराओ द्वारा अस्तित्व मे आये है। परिणाम यह है कि वहा कानून व परम्पराओ का सह अस्तित्व पाया जाता है। यदि हम राजनैतिक जीवन के कानूनी पहलू पर दृष्टिपात करते हैं, तो हमे दूसरे प्रकार का चित्र मिलता है और यदि परम्परागत पहलू को देखते है, तो दूसरे ही प्रकार का चित्र दिखाई देता है। उदाहरणार्थ, कानून की दृष्टि से इगलण्ड मे राजा अब भी सर्व शक्तिवान है। वही कानून निर्माता है, वही कार्यपालक है, वही सर्वोच्च धर्माधिकारी है और वही न्याय का स्रोत है। वहा राजा की सरकार, राजा का विरोधीदल व राजा की सेना विद्यमान है। पर परम्परा के अनुसार राजा शून्य है और उसका कुछ नही है। जो कुछ शक्ति है, वह वहा की संसद व उसके मन्त्रिमण्डल को प्राप्त है। इसी प्रकार कानूनी दृष्टि से अब इगलण्ड मे निरकुश राजतन्त्र है, जबकि परम्परा यह बताती है कि वहाँ पूर्ण प्रतिनिधित्व पर आधारित लोकतन्त्र है।

इगलैंड के संवैधानिक जीवन मे पाई जाने वाली अवास्तविकताये निम्न-लिखित है —

(१) इगलैंड मे राजतन्त्र है, यह बात अंग्रेजी संविधान की सबसे प्रमुख अवास्तविकता है क्योकि वास्तव मे यहा राजतन्त्र न होकर लोकतन्त्र है। अवास्तविक रूप मे वहाँ राजा का प्रभुत्व है जब कि वास्तव मे वहाँ जनता सप्रभु है और उस वास्तविक सप्रभुता का प्रतीक राजा (King) न होकर मुकुट (Crown) है। मुकुट प्रशासन की संस्था है, जबकि राजा प्रशासन का व्यक्तिगत प्रतीक है। मुकुट की शक्ति वास्तविक है तथा राजा की शक्ति नाम मात्र की है। जैसा ग्लैडस्टन (Gladstone) ने

---

[1] There are plenty of contrasts between theory and practice in all Governments But in none do they form the very wrap and woof of the system as in Britain
—*Ogg*

कहा है "कि अंग्रेजी शासन प्रणाली से सम्बन्धित साहित्य में अनेक विभेदों का प्रतिपादन मिलता है, पर उसमें इतने महत्त्व का कोई भी नहीं है, जितने महत्त्व का राजा व मुकुट का भेद है।[1]

राजा व मुकुट की स्थिति के इस भेद का कारण वहाँ की शासन प्रणाली के सैद्धान्तिक पहलू व व्यावहारिक पहलू में पाया जाने वाला अन्तर है। सैद्धान्तिक रूप से राजा यद्यपि सर्व शक्तिमान है, पर व्यवहार में केवल वैधानिक प्रमुख है। सिद्धान्ततः संसद व मन्त्रिमण्डल केवल परामर्शदात्री संस्थाएं हैं और राजा उनके परामर्श को मानने या न मानने के लिये पूर्ण स्वतन्त्र है, पर व्यवहार में ये संस्थाएं ही सर्व शक्तिमान हैं। जैसा गूच ने कहा है "राजा के विषय में साधारणतः यह कहा जाता है कि वह मन्त्रियों के परामर्श से कार्य करता है। पर यदि एक ओर निर्णय व कार्य करने में तथा दूसरी ओर परामर्श में भेद किया जाय, तो व्यवहार में बात उल्टी है। राजा परामर्श दे सकता और देता भी है पर निर्णय मन्त्री ही करता है।'[2] वस्तुतः जैसा मुनरो ने कहा है 'राजा निरंकुश शक्ति का केवल प्रतीक बना हुआ है, यद्यपि शक्ति का सार उसे प्राप्त नहीं है।"[3] सिद्धान्त व व्यवहार के इस भेद के कारण ही आग ने कहा है कि 'सैद्धान्तिक रूप से संयुक्त राज्य (United Kingdom) की शासन व्यवस्था निरंकुश राजतन्त्र है पर उसका रूप सीमित वैधानिक राजतन्त्र का है और वास्तविक रूप में वह लोकतन्त्रीय गणराज्य है।'[4]

(२) अंग्रेजी संविधान की अवास्तविकता का एक अन्य उदाहरण भी हम ले सकते हैं। ऊपर से ऐसा प्रतीत होता है कि इंगलैंड की शासन व्यवस्था में शक्ति का पृथक्करण पाया जाता है क्योंकि वहां की कानून निर्माण की शक्ति संसद में, कार्यपालक शक्ति मन्त्रिमण्डल में व न्यायपालक शक्ति न्यायपालिका में निहित है। इसी बात ने मौंटेस्क्यू को भ्रम में डाल दिया था और भ्रमवश उसने अपनी रचना 'स्प्रिट आव लाज' (Spirit of Laws) में यह प्रतिपादन किया था कि इंगलैण्ड की शासन व्यवस्था शक्ति के पृथक्करण का एक उत्तम उदाहरण है। आधुनिक समय में भी ऑग

---

1 'There are many subtle distinctions in the vernacular of the British Government but none so vital as the distinction between the King and Crown —*Gladstone*

2 The King is commonly said to act on the advice of his ministers and yet if a distinction is to be made between decision and action on the one hand and advice on the other the actual practice is merely the reverse The King may and does advise, but the minister decides —*Gooch*

3 'The King retains the symbolism of absolute power although he has completely lost the substance of it - *Munro*

4 'The Government of the United Kingdom is in ultimate theory an absolute Monarchy in form a limited constitutional monarchy and in actual character a democratic republic —*Ogg*

(Ogg) व जिंक (Zink) जैसे लेखक यह अनुभव करते हैं कि स्वतन्त्र न्यायपालिका के अस्तित्व की व्यवस्था के कारण वहाँ शक्ति का कम से कम आंशिक पृथक्करण तो है ही पर जैसा संसदीय प्रणाली में स्वाभाविक है वहाँ व्यवस्थापक व कार्यपालक शक्ति का मिश्रण है। रामजे म्योर (Ramsay Muir) ने ऐसा ही मत व्यक्त किया है और कहा है कि वहाँ व्यवस्थापक व कार्यपालक शक्तियों का मिश्रण है। हीवर्ट (Hewart) ने तो इस सम्बन्ध में अपनी रचना 'न्यू डेस्पोटिज्म' (New Despotism) में यह प्रतिपादन किया है कि व्यवस्थापन के विस्तार के कारण न्यायपालक शक्ति भी मन्त्रिमण्डल में केन्द्रित होती जा रही है। इस प्रकार यह प्रतीत होना कि इंगलैंड में व्यवस्थापक, कार्यपालक, व न्यायपालक शक्तियाँ सरकार के तीनों अंगों में पृथक्-पृथक् निहित हैं, वहाँ के संविधान की अवास्तविकता का एक उत्तम उदाहरण है, जब कि वास्तविकता यह है कि वहाँ शासन की शक्ति पूर्णतः केन्द्रीभूत है।

(३) इंगलैण्ड में संसद की सर्वोच्चता है, यह अंग्रेजी संविधान की अवास्तविकता का एक अन्य उदाहरण है। जैसा डाइसी ने कहा है संसद की सर्वोच्चता का पहला प्रमाण यह है कि उसकी कानून निर्माण सम्बन्धी शक्ति अपरिमित है और उस पर कोई कानूनी प्रतिबन्ध नहीं है। वह किसी भी विषय के सम्बन्ध में कानून बना सकती है और पूर्वगामी संसदों के किसी भी कानून को संशोधित अथवा पूर्णतः समाप्त कर सकती है। दूसरा प्रमाण यह है कि अंग्रेजी संसद साधारण व संवैधानिक दोनों प्रकार के कानून को बदल सकती व उन्हें पारित कर सकती है। तीसरा प्रमाण इस सम्बन्ध में यह है कि इंगलैंड में न्यायिक समीक्षा (Judicial review) की व्यवस्था नहीं है। वहाँ न्यायपालिका को इस बात का अधिकार नहीं है कि संसद द्वारा पारित कानूनों की वैधानिकता अथवा अवैधानिकता के प्रश्न पर विचार कर सके और आवश्यक समझे तो उन्हें अवैध घोषित कर सके। पर हमें यह स्मरण रखना चाहिए कि संसद की यह सर्वोच्चता वास्तविक नहीं है, वरन् यह अंग्रेजी संविधान की अवास्तविकता का एक उदाहरण है। वास्तविक रूप में वहाँ का मन्त्रिमण्डल सर्वोच्च शक्तिवान है, जो अपने बहुमत के सहारे वहाँ की संसद पर हावी रहता है। जैसा जेनिंग्स (Jennings) ने कहा है "लोक सदन तो केवल आलोचना का मंच तथा बाह्य लोकमत का प्रतिबिम्ब है,"[1] तथा जैसा बेजहोट (Bagehot) ने कहा है "मन्त्रिमण्डल (संसद का) उत्पादन है, पर उसे इतनी शक्ति प्राप्त है कि वह अपने उत्पादनकर्ताओं को भी समाप्त कर सकता है।"[2] उसका तो विचार है कि यद्यपि सिद्धान्ततः संसद स्वामी और मन्त्रिमण्डल उसका सेवक है, पर व्यवहार में ऐसा प्रतीत होता है मानो सेवक का नियन्त्रण स्वामी पर हो।

1 House of Commons is only a forum of criticism and focus of outside opinions —Jennings

2 Cabinet is a creature but it has the power to destroy its creators —Bagehot

अंग्रेजी संविधान में पायी जाने वाली अवास्तविकता का यह तत्व इतना अधिक है कि उसके कारण अंग्रेजी संविधान का समझना ही लोगों को कठिन प्रतीत हुआ है और उन्हें यहां तक कहने को बाध्य होना पड़ता है कि इंगलैंड में संविधान जैसी कोई वस्तु नहीं है। मुनरो ने इस तथ्य को बड़े सुन्दर शब्दों में व्यक्त किया है। उसने कहा है कि 'किसी पदाधिकारी के नाम से कोई पदाधिकारी कार्य करता है। संविधान के अनुसार कार्य किसी और प्रकार होने चाहिए, पर पदाधिकारी उन्हें किसी और ही प्रकार से करते हैं। यही कारण है कि अपनी शासन प्रणाली का वर्णन करने में अंग्रेजी लेखक आधे अध्यायों में जो कुछ होना चाहिए उसका चित्रण करते हैं और शेष आधे अध्यायों में यह समझाने का प्रयत्न करते हैं कि वास्तविकता उससे सर्वथा भिन्न है। ऐसी दशा में यदि डी टोक्यूविली (De Tocqueville) ने धैर्य छोड़कर नकारात्मक स्वर में यह कह दिया कि इंगलैंड में संविधान जैसी कोई वस्तु नहीं है, तो कोई आश्चर्य की बात नहीं है।'[1]

लचीलापन—संवैधानिक आलेख के रूप में अंग्रेजी संविधान की एक अन्य विशेषता यह है कि वह एक लचीला संविधान है। लचीला संविधान उस संविधान को कहा जाता है, जिसका संशोधन उसी सामान्य प्रक्रिया द्वारा किया जा सके, जिसके द्वारा साधारण कानूनों का संशोधन किया जा सकता हो। इंगलैण्ड में संवैधानिक व साधारण दोनों प्रकार के कानूनों का एक सा स्तर है। दोनों प्रकार के कानूनों का संशोधन सामान्य कानून निर्माण की प्रक्रिया द्वारा किया जा सकता है। मैरियट (Marriot) के अनुसार अंग्रेजी संविधान का लचीलापन इसलिए और भी अधिक है कि औपचारिक संशोधनों के बिना भी उसमें संशोधन हो सकता है। संविधान में जो संशोधन परम्पराओं के परिवर्तनों द्वारा होते हैं वे ऐसे ही संशोधन होते हैं, क्योंकि उनके द्वारा किसी भी औपचारिक कानून सम्बन्धी संशोधन के बिना ही शासन का संवैधानिक ढांचा बदल जाता है।

राजनैतिक प्रणाली के रूप में अंग्रेजी संविधान

राजनैतिक प्रणाली के रूप में अंग्रेजी संविधान का अध्ययन शिक्षाप्रद व रुचिकर दोनों ही है। रुचिकर इस कारण है कि उसके अन्तर्गत हमें अनेक ऐसी असंगतियां मिलती हैं जो बड़ी आकर्षक हैं। उसका अध्ययन शिक्षाप्रद इसलिए है कि उसके द्वारा हम अनेक ऐसी संवैधानिक संस्थाओं, क्रियाओं व परम्पराओं का ज्ञान

---

1 'Functions are performed by one official in the name of another By the constitution things are assumed to be done in one way the officials do them in another way That is why English writers in describing their Government devote half their chapters in picturing what it is supposed to be and the other half in explaining that in reality it is quite different No wonder if the impatient De Tocqueville shrugged his shoulder and said, In England the constitution there is no such thing' —*Munro*

होता है, जिनसे विश्व के अन्य संविधानो मे समझने मे हमे सहायता मिलती है। राजनैतिक प्रणाली के रूप मे अंग्रेजी संविधान की कुछ प्रमुख विशेषतायें निम्न प्रकार हैं

संवैधानिक राजतन्त्र—साधारणत 'संविधान' व 'राजतन्त्र' का कोई साथ नही हो सकता। संविधान यदि शासनतन्त्र के लिए अंकुश व मर्यादा का प्रतीक होता है, तो 'राजतन्त्र निरकुशता का प्रतीक होता है। पर इगलण्ड की राजनैतिक प्रणाली की यह बडी विचित्र विशेषता है कि वहा मर्यादा का प्रतीक संविधान व निरकुशता का प्रतीक राजतन्त्र दोनो साथ साथ विद्यमान है और यह कहा जाता है कि वहा के शासन का स्वरूप समुकुट लोकतन्त्र (Crowned democracy) का है।

यूरोप मे अन्यत्र लोकतन्त्र की स्थापना राजतन्त्र की समाप्ति के बिना नही हुई। पर इगलण्ड मे एसा हुआ, इसका कारण है। वस्तुत अन्यत्र राजतन्त्र की ओर से लोकतन्त्र के प्रादुर्भाव का जैसा विरोध हुआ, इगलैण्ड मे नही हुआ। राजतन्त्र समय के परिवर्तन के साथ साथ स्वय लोकतन्त्रीय होता गया। वह स्वयमेव लोकतन्त्र की लहरो से उत्पन्न वातावरण से अपना सामजस्य स्थापित करता गया। चूंकि राजा की ओर से लोकतन्त्रीय शासन व्यवस्था के विकास व उसके कार्य का कभी विरोध नही किया गया, जनता का उसे मूलत समाप्त करने की आवश्यकता न पडी। अंग्रेजो की पुरातनप्रियता भी राजतन्त्र के बने रहने का एक मुख्य कारण है।

संसदीय शासन—अंग्रेजी संविधान की दूसरी विशेषता संसदीय शासन प्रणाली है। संसदीय शासन प्रणाली मे कार्यपालिका दुहरी होती है, कार्यपालिका व व्यवस्थापिका का घनिष्ठ सम्बन्ध होता है और कार्यपालिका का कार्यकाल अनिश्चित होता है। इगलण्ड मे कार्यपालिका की द्वैधता विद्यमान है, क्योकि वहा एक कार्यपालिका नाम मात्र की, पद मात्र की अथवा संवैधानिक है तथा दूसरी वास्तविक है। वहाँ राजा नाम मात्र का शासक व विधान प्रमुख है और प्रधान मन्त्री व उसका मन्त्रिमण्डल वास्तविक कार्यपालिका है।

इगलण्ड मे व्यवस्थापिका व कार्यपालिका मे भी बडा घनिष्ठ सम्बन्ध है। वहाँ लोक सभा (House of Commons) के लिये चुनाव होता है। जो दल बहुमत मे निर्वाचित होता है, उसका नेता राजा द्वारा प्रधानमन्त्री बनाया जाता है। वह अपने दल मे से अन्य मन्त्रियो का नामाकन करता है। इस प्रकार वहाँ कार्यपालिका व्यवस्थापिका मे से ली जाती है और वह उसके प्रति उत्तरदायी होती है। इतना ही नही कार्यक्षेत्र की दृष्टि से भी कार्यपालिका केवल कार्यपालिका व व्यवस्थापिका केवल व्यवस्थापिका नही है। दोनो ही एक दूसरे के क्षेत्र मे क्रियाशील रहते हैं। कार्यपालिका के सदस्य होने के साथ-साथ मन्त्रिगण व्यवस्थापिका के भी सदस्य होते है। वे अनेक विधेयको को तैयार करते हैं और उन्हे व्यवस्थापिका मे प्रस्तुत व सचालित करते हैं। बजट को भी वे ही बनाते और प्रस्तुत करते हैं। इस प्रकार कार्यपालिका केवल कार्यपालिका का ही काम नही करती वरन् वह प्रश्नो

नियन्त्रण लगाने का अधिकार हो। जसा डायसी ने कहा है ससद के सर्वोच्च होने का पहला परिणाम यह है कि उसकी कानून बनाने की शक्ति असीमित है। वह किसी भी विषय पर कोई भी कानून पारित कर सकती है और पिछली ससदो के किसी भी कानून को समाप्त अथवा सशोधित कर सकती है। इसके अतिरिक्त अंग्रेजी ससद की शक्ति की सर्वोच्चता का परिणाम यह भी है कि वह साधारण कानूनो के निर्माण के सम्बन्ध म ही सर्वोच्च सत्तावान नही है, वरन् वह सवैधानिक कानून के निर्माण के सम्बन्ध म भी उतनी ही सत्तावान है। वह सविधान म परिवनन करने वाले कानूनो को भी उसी सरलता से पारित कर सकती है, जिस सरलता से वह साधारण कानूनो को पारित करती है। यही कारण है कि वहा का सविधान लचीला सविधान कहा जाता है। ससद सर्वोच्च है, इसका तीसरा परिणाम यह है कि वहाँ न्यायपालिका को ससद द्वारा पारित कानूनो की समीक्षा करने का अधिकार प्राप्त नही है। वह कायपालिका के भी कार्यों की वधानिकता अथवा अवधानिकता पर विचार कर उन्ह अवध घोषित कर नही सकती। ससद के कानून अन्तिम होत है और अन्य कोई सस्था उन पर निणय देकर उन्ह अवध घोषित नहीं कर सकती।

इस प्रकार ससद की शक्ति असीम है और यही कारण है कि अनक विचारको ने उसकी महिमा के विषय म लिखा है। उदाहरणाथ क्विटिन हॉग (Quintin Hogg) न लिखा है कि "यह जो चाहे सो कर सकती है और मनुष्य कृत कानून द्वारा जो परिणाम प्राप्य हैं, उन्ह प्राप्त कर सकती है।[1] एडवड कुक (Edward Cook) न कहा है कि "ससद की शक्ति व उसका कायक्षेत्र इतना व्यापकतम व पूण है कि उसे किसी प्रकार सीमित नही किया जा सकता। सक्षेप मे वह स्वाभाविक रूप से सम्भव प्रत्येक काय कर सकती है। जो कुछ ससद करती है, उसे पृथ्वी की कोई शक्ति अस्वीकृत नही कर सकती।'[2] ससद की सर्वोच्चता के विषय म डाइसी ने भी ऐसा ही मत व्यक्त किया है। उसने कहा है कि "कानून की दृष्टि से हमारी राजनतिक सस्थाओ की प्रमुख विशेषता ससद की सर्वोच्चता है। अंग्रेजी सविधान के अन्तगत ससद को अधिकार है कि वह किसी भी कानून को बना सके अथवा समाप्त कर सके। इगलण्ड के कानून के अनुसार किसी भी व्यक्ति अथवा सस्था का यह अधिकार मान्य नही है कि वह ससद के व्यवस्थापन के विरुद्ध

---

1 'It can do anything can achieve any result which can be achieved by man made law' —*Quintin Hogg*

2 The power and jurisdiction of Parliament is so transcendent and absolute that it cannot be confined within any bounds It can in short, do everything that is not naturally impossible, what Parliament doth no power on Earth can undo

—*Edward Cook*

चल सके या उसे समाप्त कर सके। संसद की शक्ति इतनी सर्वोच्च है कि उसको उसके ही व्यवस्थापन द्वारा भी सीमित नहीं किया जा सकता।"[1]

पर इस सम्बन्ध में यह स्मरणीय है कि उसकी सर्वोच्चता केवल कानूनी है। जैसा डाइसी ने कहा है संसद की यह सर्वोच्चता केवल 'कानूनी दृष्टिकोण के अनुसार' है। व्यवहार में ऐसी बात नहीं है। व्यवहार में संसद के अपने अधिकारों का प्रयोग अनेक प्रकार से प्रतिबन्धित है। इस सम्बन्ध में जैसा जेनिंग्स ने कहा है कानूनी दृष्टि से संसद को अधिकार है कि नीली आँखों वाले सब बच्चों को मार डालने की आज्ञा का कानून पारित कर दे, पर क्या व्यवहार में कभी भी कोई संसद ऐसा कर सकती है? नहीं क्योंकि उसे लोकमत, नैतिक आवश्यकता व परम्परा का ध्यान रखते हुए ही अपने अधिकारों का प्रयोग करना होगा। संसद के अधिकारों के प्रयोग पर अन्तर्राष्ट्रीय कानून, अन्तर्राष्ट्रीय नैतिकता व अन्तर्राष्ट्रीय संविदाओं का भी प्रतिबन्ध रहता है। यह ऐसा कोई कानून पारित नहीं कर सकती जो अन्तर्राष्ट्रीय कानून, अन्तर्राष्ट्रीय नैतिकता अथवा अन्तर्राष्ट्रीय संविदाओं के प्रतिकूल हो। इस प्रकार कानूनी रूप में संसद भले ही सर्वोच्च सत्तावान हो, व्यवहार में उसकी सर्वोच्चता पर अनेक मानसिक, नैतिक, राजनैतिक तथा अन्तर्राष्ट्रीय प्रतिबन्ध विद्यमान हैं।

अधिकार पत्र के रूप में अंग्रेजी संविधान

भारतवर्ष के संविधान में मौलिक अधिकारों पर एक पृथक अध्याय है। अमेरिका के संवैधानिक इतिहास में भी हमें अधिकार पत्र (Bill of Rights) की चर्चा मिलती है। पर अंग्रेजी संविधान में व्यक्ति के मौलिक अधिकारों की रक्षा किसी अधिकार पत्र की व्यवस्था करके नहीं की गई है। पर इसका तात्पर्य यह भी नहीं है कि इंगलैण्ड में व्यक्ति के अधिकारों व उनकी स्वतन्त्रता की कोई व्यवस्था न हो। वहां व्यक्ति की स्वतन्त्रता का बड़ा महत्व है और उसकी रक्षा की उचित व्यवस्था भी है। पर वहाँ यह व्यवस्था किसी अधिकार पत्र की घोषणा द्वारा नहीं वरन् 'कानून का शासन' (Rule of Law) के द्वारा की गई है। मिल्टन के शब्दों में "पूरा इंगलैण्ड स्वतन्त्रता का निवास स्थान है।"[2] कानून का शासन अधिकारों व उसकी स्वतन्त्रताओं का स्रोत है। कानून के शासन के कारण ही इंगलैण्ड के लोग स्वतन्त्रता के वायु मण्डल में रहते हैं और उसी के कारण उनके अधिकारों व उनकी

---

1 'The sovereignty of Parliament is from a legal point of view the dominant characteristic of our political institutions Parliament has under the English constitution the right to make or unmake any law whatsover No person or body is recognized by the law of England as having a right to over ride or set aside the legislation of Parliament —*Dicey*

2 "England is the whole town of liberty —*Milton*

स्वतन्त्रता की रक्षा होती है। कानून का शासन अंग्रेजी संविधान की एक प्रमुख विशेषता है।

कानून का शासन (Rule of Law)—कानून के शासन से साधारणत यह समझा जाता है कि अमुक देश मे शासन वहाँ के कानून के अनुसार चलता है, किसी व्यक्ति विशेष की इच्छा के अनुसार नही। किसी व्यक्ति विशेष की इच्छा के अनुसार किसी आम व्यक्ति को कोई दण्ड नही दिया जा सकता, किसी कानून के अनुसार ही उसे कोई दण्ड दिया जा सकता है। दूसरे शब्दो मे, सबको कानून के अधीन समझा जाता है और कोई भी उससे ऊपर नही हो सकता। पर कानून के शासन का अंग्रेजी संविधान मे एक विशिष्ट अर्थ है। अनेक विधिशास्त्रियो ने कानून के शासन का विवेचन किया है, पर डाइसी का तत्सम्बन्धी विवेचन बड़ा प्रसिद्ध है।

डाइसी ने अपने विवेचन मे कानून के शासन के विषय मे तीन मुख्य बातो पर प्रकाश डाला है। पहली बात जो इस सम्बन्ध मे डाइसी ने कही है यह है कि "व्यक्ति को कानून के उल्लघन के लिए दण्ड दिया जा सकता है और किसी बात के लिए नही।[1] दूसरे शब्दो मे जब तक साधारण कानूनी अदालतो द्वारा तथा साधारण कानून की प्रक्रिया के अन्तर्गत यह निश्चय न हो जाय कि अमुक व्यक्ति कानून के उल्लघन करने का दोषी है, तब तक किसी व्यक्ति को न कोई दण्ड दिया जा सकता है और न उसे शारीरिक व आर्थिक रूप से हानि पहुँचाई जा सकती है।

कानून के शासन के सम्बन्ध मे दूसरी बात जिस पर डाइसी ने प्रकाश डाला है, कानूनी समानता है। जैसा डाइसी ने कहा है कानून के शासन का तात्पर्य "कानूनी समानता अथवा सभी वर्ग के लोगो का साधारण न्यायालयो द्वारा प्रयुक्त देश के साधारण कानून के अधीन होना है।"[2] केवल राजा को छोड़कर, क्योकि वह पदेन कोई अपराध नही कर सकता, इगलण्ड के सभी लोग चाहे वे सरकारी कर्मचारी हो या साधारण व्यक्ति, एक ही कानून को मानने के लिए बाध्य हैं। जैसा डाइसी ने कहा है, "प्रधानमन्त्री से लेकर एक सिपाही अथवा कर वसूल करने वाले कर्मचारी तक प्रत्येक कर्मचारी गैर कानूनी कामो के लिए कानून के समक्ष उसी प्रकार उत्तरदायी है, जिस प्रकार साधारण व्यक्ति उत्तरदायी है।"[3] यही कारण है कि इगलैण्ड मे फ्रास की तरह साधारण न्यायालयो के अतिरिक्त प्रशासनिक न्यायालय

---

1 'A man may be punished for breach of law but he can be punished for nothing else —Dicey

2 Rule of law means Equality before the law or the equal subjection of all classes to the ordinary law of the land administered by the ordinary courts —Dicey

3 "Every official from the Prime Minister down to a constable or a collector of taxes is under the same responsibility for every act done without legal justification as any other citizen —Dicey

(Administrative Courts) नहीं हैं, जिनमे सरकारी कर्मचारियों के विरुद्ध अलग से मुकद्दमे चलाये जायें।

फिर भी इस सम्बन्ध मे यह स्मरणीय है कि कानून के समक्ष सब की समानता के कुछ अपवाद भी हैं। इसका सबसे प्रमुख अपवाद राजा है। वह देश के साधारण कानून के अधीन नहीं है। वह कानून से परे है। उसके विरुद्ध किसी न्यायालय मे कोई अभियोग नही लगाया जा सकता, क्योंकि उसके विषय मे यह कहा जाता है कि वह कोई अपराध नही कर सकता। इसके अतिरिक्त सरकारी अधिकारियो के विरुद्ध पदेन किये हुए कार्यों के लिए भी मुकद्दमा नही चलाया जा सकता। इसी प्रकार न्यायाधीश लोगो के विरुद्ध भी उनके द्वारा पदेन किय हुए कार्यों के लिए, तब तक मुकद्दमा नही चलाया जा सकता जब तक यह सिद्ध न हो जाय कि उन्होने दुष्प्रवृत्ति से काय किया है। इसके अतिरिक्त सेना के लोग अथवा धर्माधिकारीगण जसे लोग भी साधारण कानून के क्षेत्र से बाहर हैं और उनके लिए मार्शल ला अथवा एक्लसियस्टिकल ला जसे अन्य कानूनो की व्यवस्था है।

डाइसी के अनुसार कानून के शासन की तीसरी विशेषता यह है कि लोगो के अधिकार व उनकी स्वतन्त्रता के रूप का निरूपण स्वय उन न्यायिक निर्णयो द्वारा होता है, जो कानून के शासन व संविधान के अभिन्न अग बन गये है। डाइसी के शब्दो म "संविधान के साधारण सिद्धान्त उन न्यायिक निर्णयो के परिणाम है, जो न्यायालयो के समक्ष प्रस्तुत अनेक विशिष्ट मामलो मे साधारण व्यक्तियो के अधिकारो का निरूपण करते हुए दिये गये है।"[1] इन अधिकारो म व्यक्तिगत स्वतन्त्रता का अधिकार, भाषण की स्वतन्त्रता का अधिकार, सार्वजनिक सभा आदि करने का अधिकार आदि मुख्य है। इन अधिकारो से किसी व्यक्ति को तब तक वंचित नहीं किया जा सकता जब तक उसे किसी न्यायालय द्वारा, जिसके समक्ष उसे अपनी सुरक्षा का पूरा अवसर प्राप्त हुआ हो, यह निर्णय न हो चुका हो कि वह किसी कानून के उल्लघन करने का दोषी है।

कानून के शासन का ह्रास—जैसा हमने उक्त विवेचन से देखा कानून का शासन अंग्रेजी संविधान की एक अत्यत प्रमुख विशेषता है और वहाँ के राजनतिक जीवन मे उसका मुख्य स्थान है, पर कानून के शासन का अर्थ यदि हम ससद द्वारा निर्मित कानून का शासन समझे, तो हम यह स्वीकार करना पडेगा कि इगलण्ड म अनेक बातें कानून के शासन के अनुसार नहीं होती। इगलण्ड मे ही नहीं सर्वत्र राज्य का कार्यक्षेत्र बढता ही जा रहा है। परिणामस्वरूप संसदो को अब यह सुगमतापूर्वक सम्भव नहीं रहा है कि कानून बनाते समय सब विवरण की बातो को भी उसम सम्मिलित कर सकें। अत सर्वत्र यह रिवाज हो चला है कि संसद कानूनो को केवल

---

1 'The general principles of the constitution are the result of judicial decisions determining rights of private persons in particular cases brought before the courts' —Dicey

उनकी स्थूल रूपरेखा में पारित कर देती है और उसके अनुसार उन्हें कार्यान्वित करने के लिये नियम बनाने के अधिकार कार्यपालिका को दे देती है। इंगलैंड भी इस प्रथा का अपवाद नहीं है। वहाँ भी ऐसा ही होने लगा है। कभी कभी इस प्रकार की नियम निर्माण की शक्ति के अन्तर्गत यह बात भी सम्मिलित कर दी जाती है कि संसदीय कानून में आवश्यक संशोधन करने तक के नियमों का निर्माण हो सकता है। परिणाम यह है कि संसदीय कानून के शासन का महत्व कम होता जा रहा है और कार्यपालिका द्वारा निर्मित नियमों के अनुसार शासन का आधिक्य होता जा रहा है। इस प्रवृत्ति को अनेक लोगों ने उचित नहीं कहा है और इस नवीन अधिनायकतन्त्र (New Despotism) कह कर पुकारा है।

इसके अतिरिक्त अन्य अनेक प्रकार से भी कानून के शासन का ह्रास हो रहा है। उदाहरणार्थ अब ऐसे न्यायालयों की नियुक्ति करने की प्रवृत्ति बढ़ती जा रही है, जिनमें प्रशासन के अधिकारी ही न्यायाधिकारी बनते हैं। उनके द्वारा मुकद्दमों का निर्णय दिये जाने से नागरिकों के उचित अधिकारों का हनन होना बहुत सम्भव रहता है, क्योंकि उनके अन्तर्गत प्रशासन के अधिकारी ही स्वयं मुकद्दमा चलाने वाले व निर्णय करने वाले दोनों ही बन जाते हैं। यही नहीं सन् १८९३ के पब्लिक अथोरिटीज प्रोटेक्शन एक्ट (Public Authorities Protection Act of 1893), सन् १९३९ के लिमिटेशन एक्ट (Limitation Act of 1939) व सन् १९४७ के क्राउन प्रोसीडिंग एक्ट (Crown Proceeding Act of 1947) जैसे संसदीय कानूनों द्वारा भी व्यक्तियों के अधिकारों की सुरक्षा पर कुठाराघात होता है। क्योंकि इन कानूनों द्वारा साधारण नागरिक के अधिकारों व उनकी स्वतन्त्रता पर प्रतिबंध लगाये गये हैं और सरकारी कर्मचारियों को साधारण कानून की पकड़ में आने से बचाने की व्यवस्था की गई है।

फिर भी यह नहीं कहा जा सकता कि कानून का शासन पूर्णतः मृत हो चुका है। वस्तुतः वह अब भी इंगलण्ड के राजनैतिक जीवन का अभिन्न अंग है। लोग उसे अब भी अपने अधिकारों व अपनी स्वतन्त्रता का प्रहरी समझते हैं। इंगलैण्ड में भी प्रशासनिक कानून (Administrative Law) जैसी वस्तु का प्रादुर्भाव हुआ है। पर ऐसा होते हुए भी वहाँ की न्यायपालिका अब भी लोगों के अधिकारों व उनकी स्वतंत्रता की रक्षा करती है। जैसा प्रोफेसर लास्की ने कहा है, "सन् १६८८ की क्रांति के समय से अंग्रेज न्यायाधीशों की स्वाधीनता व उनकी सच्चरित्रता पर कभी संशय नहीं किया गया है।"[1] इंगलण्ड की न्यायपालिका के न्यायाधीशों की निष्पक्षता व ईमानदारी के कारण ही नागरिकों के अधिकारों की सुरक्षा बनी रहती है। यही कारण है कि अब भी यह मानने वाले लोग विद्यमान हैं कि अनेक प्रतिबंधों

---

[1] 'Ever since the revolution of 1688 the independence and incorruptibility of the British Judges has been beyond dispute —Laski

के होते हुए भी कानून या शासन समाप्त नहीं हो गया। वेड (Wade) व फिलिप्स (Philips) के शब्दों में लोगों का यह विश्वास अब भी है कि "यह बात डाइसी द्वारा लिखे जाने वाले के समय की तरह ही सत्य है कि कर्मचारीगण साधारण न्यायालयों के कार्य क्षेत्र से बचे हुए नहीं हैं और न इंगलैण्ड के कानून की दृष्टि में असाधारण न्यायालयों द्वारा निबटाये गये एकाध अपराधों का कोई महत्त्व है।"[1]

SELECT READINGS

Amery	Thoughts on the Constitution
Bagehot	The English Constitution
Bailey	British Parliamentary Democracy
Dicey	Introduction to the Law of the Constitution
Jennings	Cabinet Government
	The British Constitution
Laski	Parliamentary Government in England
	Reflections on the Constitution
Lowell	The Government of England
Ogg and Zink	Modern Foreign Governments
Wade and Phillips	Constitutional Law
Wheare	Modern Constitutions

[1] 'It is true to day as when Dicey wrote that officials are not exempted from the jurisdiction of ordinary courts and that the law of England knows nothing of exceptional offences punished by extraordinary tribunals.' —*Wade and Phillips*

२

वैधानिक परम्पराएँ

"परम्पराएँ कानून के सूखे ढांचे पर मांस चढाने का काय करती हैं, कानूनी सविधान को काय-रूप देती हैं तथा उसे प्रगतिशील समाज व राजनैतिक विचारों के अनुकूल बनाये रहती हैं।'

—आग और जिक

अंग्रेजी सविधान के प्रसग मे वधानिक परम्पराओ (Constitutional Conventions) का बडा प्रमुख स्थान है। अंग्रेजी सविधान का अध्ययन वस्तुत तब तक पूण नही हो सकता, जब तक वहा की वधानिक परम्पराओ को अच्छी तरह न समझ लिया जाय, क्योकि वहाँ के राजनैतिक जीवन मे बहुत कुछ केवल वधानिक परम्पराओ के आधार पर चलता है। डाइसी ने सवप्रथम वधानिक परम्पराओ के महत्व पर प्रकाश डाला और उसने ही उनका शास्त्रीय विवेचन भी किया। इगलड के राजनतिक जीवन मे वैधानिक परम्पराओ का जो महत्व है, उसके देखत हुए, उन पर विस्तारपूवक विचार किया जाना आवश्यक है।

वधानिक परम्पराओ का स्वरूप

प्रत्येक देश मे अनेक प्रकार की परम्पराएँ होती है। सामाजिक क्षेत्र मे अलग, धार्मिक क्षेत्र की अलग तथा उसी प्रकार राजनतिक क्षेत्र म अलग प्रकार की परम्पराएँ प्रचलित होती है। ये सभी प्रकार की परम्पराएँ कानून द्वारा सुरक्षित न होते हुए भी, कानून की तरह ही मा य होती है। समाज मे उनका इतना सम्मान होता है कि लोग आसानी से उनका उल्लघन नही कर सकते। इगलण्ड मे प्रचलित वधानिक परम्पराएँ भी उसी प्रकार सम्मानित हैं जस कानून, पर वे कानून द्वारा सरक्षित नही है। इस आधार पर वधानिक परम्परा की परिभाषा हम उस वधानिक प्रथा या नियम के रूप म कर सकते हैं, जो ससद के कानून के रूप मे नही, वरन् प्रथा के रूप के अस्तित्व मे आता है तथा जिसे यद्यपि कानून व कानूनी न्यायालयो का कोई सरक्षण प्राप्त नही होता, तथापि जो दैनिक शासन सचालन की दृष्टि मे इतन महत्व

का होता है कि उसे संविधान का ही अभिन्न अंग समझा जाता है और जिसका आदर स्वयं कानून की तरह किया जाता है।

उपर्युक्त के आधार पर परम्पराओं की निम्न तीन विशेषताएँ स्पष्ट हो जाती है —

१ परम्पराओं का स्रोत संसद की कानून निर्मात्री शक्ति न होकर प्रथाएँ हैं। प्रथाएँ धीरे धीरे प्रयोग में आते आते प्रशासन के दैनिक संचालन के लिए इतनी आवश्यक हो जाती है कि उनके बिना काम नही चल सकता। तभी उनका रूप वैधानिक परम्पराओं का हो जाता है।

२ परम्पराओं को न तो कानून के द्वारा मान्यता दी जाती है और न न्यायालय उनकी रक्षा करते है। उनकी मान्यता का कारण उनकी वह शक्ति होती है, जो वे धीरे धीरे प्रयोग में आते आते प्राप्त कर लेती है।

३ *संविधान जैसी मान्यता सम्बन्धी कानूनी क्षमता न होते हुए भी* परम्पराएँ उसी प्रकार का पवित्रता का स्थान ग्रहण कर लेती हैं, जिस प्रकार का स्थान संवैधानिक कानूनों का होता है।

कानून व परम्परा का भेद

मान्यता की दृष्टि से एक सी होती हुई भी कानून व परम्परा एक सी वस्तु नही है। उन दोनो में कुछ महत्वपूर्ण भेद है, *जिनका विवेचन हम निम्न प्रकार कर* सकते हैं —

१ *जैसा ऊपर कहा गया है परम्परा का उद्भव उदाहरणों* (Precedents) से होता है। यद्यपि प्रत्येक उदाहरण परम्परा नही बन जाता, तथापि जब कोई उदाहरण *अथवा* वैधानिक प्रथा कुछ दिनो तक प्रयोग में आती रहती है और अपनी उपयोगिता के कारण अपरित्याज्य हो जाती है, तो वह उदाहरण *अथवा* वैधानिक प्रथा परम्परा बन जाती हैं। इस प्रकार *प्रत्येक उदाहरण परम्परा नही बन जाता,* यद्यपि प्रत्येक परम्परा का मूल कोई न कोई उदाहरण होता है। इसके विपरीत कानून किसी कानून निर्मात्री शक्ति की इच्छा का परिणाम होता है। वह उस शक्ति द्वारा *लिखित रूप मे विहित किया जाता है, जबकि परम्परा सदा अलिखित ही बनी* रह सकती है।

२ कानून व परम्परा में दूसरा भेद यह है कि परम्परा का रूप केवल राजनैतिक नैतिकता के नियम का होता है। उसका पालन करना व्यक्ति की इच्छा पर निर्भर होता है, यद्यपि उसका पालन न करना प्रायः असम्भव नही होता। कानून का रूप शक्ति का होता है, जिसे पालन करना प्रत्येक व्यक्ति के लिए अनिवार्य होता है। कानून के पीछे राज्य की प्रभुत्व शक्ति का दबाव होता है तथा इस कारण यह आवश्यक होता है कि कानून का पालन आवश्यक रूप से किया जाय। परम्परा का आधार यदि इच्छा है, तो कानून का आधार शक्ति है।

३ दोनो म तीसरा भेद यह है कि न्यायालय परम्पराओ को न तो मा यता देते है, और न उनकी रक्षा करते ह जब कि कानून को न्यायालयो द्वारा मान्यता प्राप्त होती है और वे उसकी रक्षा करते है। यदि किसी व्यक्ति द्वारा अथवा सरकार द्वारा किसी परम्परा का उल्लघन किया जाय, तो उसके लिए न्यायालय मे मुकद्दमा नही चलाया जा सकता, पर यदि किसी कानून का उल्लघन हो तो व्यक्ति व सरकार दोनो ही न्यायालय की शरण ले सकते है। फिर भी यह नही समझना चाहिए कि प्रत्येक कानून का सदा पालन ही किया जाता है अथवा प्रत्येक परम्परा का सदा उल्लघन ही होता है। वस्तुत परम्पराओ का पालन भी उसी प्रकार होता है, जिस प्रकार कानून का पालन होता है, पर दोनो के पालन के आधार भिन्न भिन्न है। कानून का पालन इसलिए होता है कि उसके पीछे राज्य की प्रभु न शक्ति होती है, जबकि परम्परा का पालन इसलिए होता है कि उसका पालन करना उपयोगी होता है।

परम्पराओ का पालन क्यो किया जाता है ?

जसा ऊपर हमने देखा परम्पराओ का पालन भी इगलण्ड म प्राय उसी प्रकार किया जाता है, जिस प्रकार सविधान के कानून की धाराओ का किया जाता है। अत इस प्रश्न पर विचार होना भी स्वाभाविक है कि जब परम्पराओ के पीछे कानून जसी शक्ति नही है, तो उन का पालन उसी प्रकार क्या किया जाता है, जिस प्रकार कानून का पालन किया जाता है।

डाइसी—अनक विचारको ने इस प्रश्न पर विचार किया है। इस सम्ब ध मे डाइसी का विचार ह कि परम्पराएँ व कानून दोनो परस्पर इस प्रकार गुथे हुए है कि यदि किसी परम्परा का उल्लघन किया जाता है तो किसी न किसी कानून का उल्लघन हो ही जाता है। चूकि कानून का उल्लघन नही किया जा सकता, अत परम्पराओ का भी पालन करना ही पडता है। इसके उदाहरण स्वरूप हम इस परम्परा को ले सकते है कि ससद की बठक वष म एक बार अवश्य होनी चाहिए और यह देख सकते है कि इस परम्परा के अनादर से कौन सी कानूनी व्यवस्था का उल्लघन होता है, जिसके कारण इस परम्परा का पालन करना आवश्यक हो जाता है। इगलण्ड म यह दो महत्वपूण कानूनी व्यवस्थाएँ है कि प्रतिवष बजट की स्वीकृति होनी चाहिए और सना सम्ब धी कानून का प्रतिवष नवीनीकरण होना चाहिए। इगलण्ड के लोग यदि ससद के अधिवेशन को प्रतिवष कम से कम एक बार बुलाने की परम्परा को तोडते हैं और ससद का अधिवेशन यदि वष भर मे एक भी बार नही होता, तो यह निश्चय है कि बजट स्वीकृत होने व सनिक कानून के पारित होने की कानूनी व्यवस्था का भी उल्लघन होगा। चूकि बजट स्वीकृत न होने तथा सनिक कानून पारित न होने के बडे भयकर परिणाम होगे, अत इन कानूनी व्यवस्थाओ का उल्लघन नही किया जा सकता और इन कानूनी व्यवस्थाओ के पालन के लिए यह आवश्यक ह कि वष मे कम से कम एक बार ससद के अधिवेशन को बुलाने की परम्परा का भी पालन किया जाय। इस प्रकार डाइसी ने यह निष्कष निकाला

कि परम्पराओ के पीछे कानून की शक्ति है और कहा है कि "वह शक्ति जिसके कारण अ त म वधानिक ।तिकता का पालन करना पटता है, स्वय कानून की शक्ति के अतिरिक्त और कुछ नही है। किसी पूणत परम्परागत नियम का उल्लघन, चाहे वह पुणत अज्ञात य वस्तुत कानून के विपरीत प्रथा क। उल्लघन ही क्यो न हो, उल्लघन करन वाले का देश के निश्चित कानून से विमुख कर देता है।"[1]

डाइसी द्वारा प्रतिपादित उक्त तथ्य केवल अद्ध-सत्य है। यह न तो सब परम्पराओ पर ही समान रूप से लागू है और न यह बात है कि परम्परा व कानून सदा सहगामी रहने हो। इगलण्ड मे एक यह परम्परा है कि कानून बनने से पहले प्रत्यक विधेयक के तीन वाचन प्रत्यक सदन म होने चाहिय। पर यदि इस परम्परा को तोड कर ससद एसा करन लग कि दो ही वाचना के बाद विधेयक का कानून बना द, तो ऐसा करन म किसी कानून का उल्लघन नही होगा। इस प्रकार इस परम्परा का पालन इसलिए नही होता कि उसके उल्लघन से किसी कानून का उल्लघन होगा वरन् इसलिए होता है कि लोग उसका कुछ उपयोग समझते है। इस प्रकार यह बात सत्य नही है कि परम्परा के समथन के लिए उसके पीछे कोई न कोई एसा कानून है, जिसका उल्लघन उस परम्परा विशेष के उल्लघन से आवश्यक रूप से होता है।

इसके अतिरिक्त परम्पराओ के पीछे कानून की शक्ति की मान्यता डाइसी के उस प्रतिपादन के भी विरुद्ध पडती है, जो उसने ससद की सर्वोच्चता के विषय म किया है। जैसा ऊपर कहा गया है डाइसी के मतानुसार कुछ कानूनो का पालन परम्पराओ के पालन पर निभर करता है। चूकि परम्पराओ मे सशोधन करना अथवा उन्हे समाप्त करना ससद के अधिकार क्षेत्र स बाहर है उन कानूनो म भी परिवतन करना अथवा उन्हे समाप्त करना ससद के लिए दुष्कर है, जो अपने पालन के लिए परम्पराओ पर निभर करत है। इस प्रकार यदि डाइसी का यह मत स्वीकार कर लिया जाय कि परम्पराओ को कानून का समथन प्राप्त है, तो उससे ससद की व्यवस्थापन सम्बन्धी सर्वोच्चता खण्डित हो जाती है, क्योकि उन कानूनो के विषय म ससद स्वच्छन्दतापूवक अपने अधिकार का प्रयोग नही कर सकती, जो अपने पालन के लिए परम्पराओ के पालन पर निभर करत हैं। वस्तुत कानून व परम्पराएँ उस हद तक परस्पर अन्यायाश्रित नही हैं, जिस हद तक डाइसी ने उन्हे अन्योन्याश्रित समझा है। ससद किसी भी कानून को सशोधित अथवा समाप्त कर सकती है। पर परम्पराओ के विषय म उसे ऐसा करने का अधिकार नही है। अत अन्योन्याश्रित किसी

---

1 The force which in the last resort compels obedience to constitutional morality is nothing else than the power of the law itself The breach of a purely conventional rule of a maxim utterly unknown and indeed opposeda to the theory of law ultimately entails upon those, who break it, a direct conflict with the undoubted law of the land —Dicey

परम्परा व किसी कानून में से संसद द्वारा कानून समाप्त अथवा संशोधित किया जा सकता है, पर परम्परा के विषय में वह ऐसा नहीं कर सकती। परस्पर अन्योन्याश्रित परम्परा व कानून में से कानून समाप्त हो सकता है और परम्परा बनी रह सकती है। उदाहरण के लिए यदि संसद यह निश्चय कर ले कि बजट व सैनिक कानून दो वर्ष में एक बार पारित हुआ करेंगे तो वर्ष में कम से कम एक बार संसद का अधिवेशन बुलाए जाने से सम्बन्धित परम्परा का कानूनी समर्थन समाप्त हो जायेगा।

लॉवेल—इस सम्बन्ध में लावेल का विचार है कि वैधानिक परम्पराओं का पालन इसलिए किया जाता है कि उन्हें लोकमत का परम्परागत समर्थन प्राप्त है। उसका मत है कि अंग्रेज लोग स्वभाव से रूढ़िवादी होते हैं अतः उन्हें अपनी परम्पराओं से विशेष प्रेम होता है। जो कुछ परम्परागत व पुरातन है उसे बनाये रखने के लिए व अपने जीवन में अनेक असंगतियाँ न आना तो पसन्द करते हैं पर उसे छोड़ना पसन्द नहीं करते। अतः वे वैधानिक परम्पराओं का आदर करते हैं। इसके अतिरिक्त परम्पराओं को चूंकि जनता का आदर प्राप्त होता है, उनकी प्रतिनिधि सरकार भी उनका आदर करती है, क्योंकि जनता द्वारा निर्वाचित सरकार ऐसी किसी बात से सरलतापूर्वक विमुख नहीं हो सकती, जिसे जनता पसन्द करती हो।

लॉवेल का उक्त विचार डाइसी के विचार की अपेक्षा सत्य के अधिक निकट है। पर लोकमत के समर्थन का आधार केवल रूढ़िवाद नहीं है। लोग किसी बात का समर्थन केवल इसलिए नहीं करते कि वह प्राचीन काल से चली आ रही है, वरन् इसलिये करते हैं कि वह प्राचीन काल की तरह ही अब भी उपयोगी है। चूंकि उपयोगिता की बात को लॉवेल ने बिलकुल नहीं छुआ, अतः परम्पराओं की मान्यता विषयक उसका मत पूर्णतः उचित नहीं कहा जा सकता।

लास्की—लास्की के अनुसार परम्पराओं के आदर के दो कारण हैं। पहला कारण यह है कि परम्परायें "प्रचलित सामयिक संवैधानिक सिद्धान्तों के अनुरूप" हैं और वे उनके क्रियान्वय में सहायक हैं। उदाहरण के लिए हम मन्त्रिमण्डल की बैठक के सभापतित्व से सम्बन्धित परम्परा को ले सकते हैं। एक समय था जब राजा मन्त्रिमण्डल की बैठकों का सभापतित्व करता था। जार्ज राजाओं के काल में यह प्रथा प्रचलित हुई कि राजा ने मन्त्रिमण्डल की बैठकों पर सभापतित्व करना बन्द कर दिया, क्योंकि एक तो वे अंग्रेजी अच्छी तरह नहीं जानते थे और दूसरे उन्हें इंगलैण्ड की राजनीति में अधिक दिलचस्पी नहीं थी। बाद में राजा के स्थान पर प्रधान मन्त्री द्वारा मन्त्रिमण्डल की बैठकों का सभापतित्व किया जाना एक ऐसी प्रथा बन गई जो बढ़ती हुई लोकतन्त्रात्मक प्रवृत्ति के अनुकूल थी। धीरे धीरे वह इतनी पक्की हो गई कि तीसरे जार्ज का फिर से मन्त्रिमण्डल की बैठकों का सभापतित्व करने का प्रयत्न मन्त्रिमण्डल के विरोध के कारण असफल रहा। इस परम्परा की मान्यता अब तक इसी प्रकार चली आ रही है इसका कारण यह है कि वह

वर्तमान राजनैतिक सिद्धान्त अर्थात् लोकतन्त्र की आवश्यकताओं के अनुकूल हैं तथा उससे लोकतन्त्र पर चलने में सहायता मिलती है।

परम्पराओं की मान्यता का दूसरा कारण लास्की के अनुसार यह है कि सब राजनैतिक दल देश के सामाजिक व राजनैतिक ढांचे की आधारभूत बातों के विषय में एक मत है और इस कारण उनसे सम्बंधित एक सी परम्पराएँ भी उन्हें समान रूप से मान्य है। उदाहरणार्थ सभी दल राजतन्त्रीय लोकतन्त्र में विश्वास करते हैं। वे वैयक्तिक सम्पत्ति की व्यवस्था पर आधारित सामाजिक ढाँचे को उपयोगी समझते हैं। पर यदि सभी दलों में सामाजिक व राजनैतिक ढाँचे की मौलिक बातों पर भी गम्भीर मतभेद होते तो कदाचित् वे सभी एक परम्पराओं के समर्थक न होते।

उपर्युक्त विविध विचारकों के विचारों को देखने से यह स्पष्ट हो जाता है कि परम्पराओं की मान्यता अनेक कारणों से है। परम्पराओं के आदर का सबसे प्रमुख कारण उनकी उपयोगिता है। परम्पराओं की उपयोगिता सामयिक संवैधानिक सिद्धान्त के अनुकूल होने व उसके प्रयोग को सफल बनाने में सहायक होने में है। अतः उपयोगी होने के कारण उनका आदर होता है। इसके अतिरिक्त लोकमत की शक्ति के कारण भी परम्पराओं का आदर होता है। कोई भी लोकतन्त्रात्मक सरकार उस बात की उपेक्षा सरलतापूर्वक नहीं कर सकती, जिसे लोकमत का समर्थन प्राप्त हो। अतः लोकमत द्वारा समर्थित परम्पराओं का आदर होना स्वाभाविक है। इसके अतिरिक्त देश के राजनैतिक व सामाजिक ढाँचे के मौलिक रूप के विषय में जो सर्वदलीय मतैक्य है उसके कारण भी परम्पराओं का उल्लंघन नहीं होता और उन्हें प्रायः वैसा ही आदर प्राप्त रहता है, जैसा अन्य संवैधानिक कानूनों का होता है।

अंग्रेजी संविधान में परम्पराओं का महत्व

अंग्रेजी संविधान में परम्पराओं का बड़ा महत्व रहा है। परम्पराओं को यदि इंगलैण्ड में संवैधानिक ढाँचे की आत्मा कहा जाय, तो अतिशयोक्ति नहीं होगी, क्योंकि अंग्रेजी संविधान के निर्माण में ही नहीं उसे कार्य रूप देने में भी उनका बड़ा महत्वपूर्ण योग रहा है।

परम्पराएँ व अंग्रेजी संविधान का निर्माण—जैसा पहले अध्याय में हमने देखा था अंग्रेजी संविधान धीरे धीरे शान्तिपूर्ण ढंग से विकसित हुआ है। उसका जो लोकतन्त्रीय रूप हम इस समय देखते हैं वह एकाएक नहीं हो गया है। इंगलैण्ड के एक समय के पूर्णतः निरंकुश राजतन्त्र का जनतन्त्रीकरण हो गया है पर वह पूर्णतः शान्तिमय ढंग से हुआ है। जो कुछ फ्रांस अथवा रूस में रक्तपातपूर्ण क्रान्ति से हुआ है वह इंगलैण्ड में शान्तिपूर्ण क्रान्ति से ही हो गया है। इंगलैण्ड के इस संवैधानिक विकास विशेषतः राजतन्त्र के जनतन्त्रीकरण का बहुत कुछ श्रेय वहाँ की परम्पराओं को भी है क्योंकि राजा की शक्ति क्षीण होते होते शून्य पर कानूनों द्वारा नहीं, वरन् पर-

म्पराओ द्वारा ही आई है। जनता की आवाज के साथ साथ राजा की शक्ति कानूनी रीति से नही, वरन् प्रथागत रूप मे कम होती गई और फिर जो परम्परा बनती गई उसका विरोध करना राजा के लिए कठिन होता गया। इसी प्रक्रिया द्वारा धीरे-धीरे निरकुश राजतन्त्र का वह पूण जनतन्त्रीकरण हुआ है, जो आजकल हमारे समक्ष है।

एक समय था जब राजा मन्त्रिमडल की बठकों का सभापतित्व करता था। अत प्राय ऐसे निणयो के होने मे बाधा पडती थी, जिन्ह मन्त्रिमण्डल चाहता था। जाज राजाओ के समय म ऐसा हुआ कि प्रथम दो जाज राजा ऐसे हुए जो अग्रेजी नही जानते थे। उन्ह इगलण्ड की राजनीति म विशेष रुचि भी न थी। परिणामस्वरूप उन्होने स्वय मन्त्रिमण्डल की बठका म सम्मिलित होना छोड दिया। प्रधान मन्त्री राजा की जगह पर सभापति होन लगा। यह एक परम्परा बन गई कि मन्त्रिमण्डल की बठको का सभापतित्व राजा नही, वरन् प्रधान मत्री किया करेगा। इतने दिना के प्रयोग के कारण परम्परा इतनी पक्की हो गई कि तीसरे जाज द्वारा उसे तोडने का प्रयत्न असफल रहा। इस प्रकार कानून द्वारा नही केवल परम्परा द्वारा मन्त्रिमण्डल राजा के प्रभाव से मुक्त हो गया और राजतन्त्र का जनतन्त्रीकरण एक और पग आगे बढ गया। पर इससे यह नही समझना चाहिए कि राजतन्त्र के स्थान पर लोकतन्त्र की स्थापना केवल परम्पराओ द्वारा ही हो गई है और इस सम्बन्ध मे कानूनी कार्य-वाही बिलकुल नही हुई है। मग्ना काटा अथवा हैबियस कोपस एक्ट जस अनक ऐसे कानून भी पास हुए है, जिनसे राजा के विरुद्ध जनता की शक्ति बढी है तथा राज-तन्त्र का लोकतन्त्रीकरण हुआ है।

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि अग्रेजी सविधान के निर्माण म तथा उसे शान्ति-पूण ढग मे राजतत्र मे जनतत्र की ओर ले जान म परम्पराओ का बडा महत्वपूण योग रहा है।

परम्पराएँ व अग्रेजी सविधान का काय रूप—अग्रेजी सविधान को काय रूप दन मे भी परम्पराओ का बडा महत्वपूण स्थान है। इगलण्ड मे राजा कानूनी सम्प्रभु है तथा मन्त्रिमण्डल, ससद व अन्त मे जनता राजनतिक सम्प्रभु है। कानूनी रूप म राजा को सब अधिकार प्राप्त है। मन्त्रिमण्डल राजा का है। अत उसके लिए यह आवश्यक नही है कि वह जनता के प्रतिनिधियो के परामश पर ही चले अथवा ससद द्वारा पारित कानून पर अपनी स्वीकृति प्रदान कर ही करे। मन्त्रि-मण्डल अपन निणयो पर दृढ रह सकता है। ससद जसा चाह वसा कानून पारित कर सकती है। पर राजा दोनो की पूण उपेक्षा करन का अधिकारी है। इस प्रकार विशुद्ध रूप से कानून पर चलन से अव्यवस्था फल सकती है। पर यह एक परम्परा है कि राजा मन्त्रिमण्डल के परामश को मानता है। वह ससद द्वारा पारित कानून पर अपनी स्वीकृति प्रदान कर देता है। इससे कानूनी सम्प्रभु व राजनतिक सम्प्रभु की इच्छा म सामजस्य बना रहता है और देश उस अव्यवस्था से बच जाता है, जो उस परम्परा के न होने पर फल सकती थी। एक अन्य परम्परा यह है कि लोक सदन

मे बहुमत दल के नेता को राजा अपना प्रधान मन्त्री बनायेगा और उसके द्वारा चुने हुए मन्त्रिमण्डल को अपने मन्त्रिमण्डल के रूप म स्वीकार कर लेगा। इस परम्परा का तात्पर्य यह है कि राजा को देश के शासन की बागडोर को जनता के प्रतिनिधियों के हाथ मे सौंप देना चाहिए, जिससे देश का शासन जनता की इच्छा के अनुकूल चलता रहे। उस परम्परा मे भी इस प्रकार कानूनी प्रभु और राजनतिक प्रभु की इच्छाओं म सामजस्य बना रहता है। दोनो प्रकार के प्रभुओं की इच्छाओं म सामजस्य बनाये रखने की दृष्टि मे परम्पराओं का महत्व इस प्रकार स्पष्ट हो जाता है।

इसके अतिरिक्त ससदीय शासन के सुचारु सचालन म भी कुछ परम्पराएँ बडी सहायक ह। उनके कारण मन्त्रिमण्डल व लोक सदन मे सहयोग बना रहता है। इगलैंड मे एक परम्परा यह है कि मन्त्रिमण्डल के किसी प्रमुख नीति सम्ब धी निणय को यदि ससद स्वीकार न करे अथवा मन्त्रिमण्डल के किसी विधेयक को वह अस्वीकृत कर द, तो मन्त्रिमण्डल को त्यागपत्र देना चाहिये। इस परम्परा के कारण केवल वही मन्त्रिमण्डल पदारूढ रह सकता है, जिसे लोक सदन का विश्वास प्राप्त हो और देश उस खींचातानी से बचा रहता है, जो दोनो म गम्भीर मतभेद होने पर पैदा हो सकता है। एक अन्य परम्परा यह भी है कि लोक सदन का बहुमत वाला दल अपना मन्त्रिमण्डल बनाने का अधिकारी है। इस परम्परा के द्वारा भी मन्त्रिमण्डल व लोक सदन मे सामजस्य बना रहता है और मन्त्रिमण्डल को अपनी नीतियो व अपने कार्यों के लिए आवश्यक समर्थन प्राप्त होता है। इसी प्रकार लोक सदन की उच्छृखलता को रोकने के लिए यह परम्परा है कि प्रधानमन्त्री राजा से ससद को भग करने का अनुरोध कर सकता है। इस परम्परा के कारण किसी ससद विरोध के विरोध के होते हुए भी यदि प्रधानमन्त्री यह समझे कि उसे राष्ट्र का विश्वास प्राप्त है तो लोक सदन को भग करवा के दुबारा निर्वाचन द्वारा राष्ट्र को उचित नेतृत्व प्रदान कर सकता है। इस परम्परा के कारण ही लोक सदन व्यर्थ ही मन्त्रिमण्डल का विरोध करने की बात नही सोच सकता, क्योंकि उसे स्वय अपने भग होने का भय बना रहता है।

कुछ परम्पराएँ ऐसी भी है जिन के कारण शासन-कार्य का स्तर उन्नत होता है। उदाहरणार्थ प्रत्येक विधेयक के तीन वाचन होने चाहिए। इस परम्परा के कारण जो कानून बनते हैं व उन दोषो से मुक्त होते है, जो विधेयकों को शीघ्रता म पारित करने म उनमे रह सकते हैं। इसी प्रकार इस परम्परा मे कि लार्डसभा की उन बैठकों म कानूनी लार्डों को अवश्य सम्मिलित होना चाहिए, जिनमे वह न्यायालय के रूप म कार्य करे, न्याय कार्य ठीक चलता रहता है और यह सम्भावना नही रहती कि लार्ड सभा के कानून न जानने वाले लोग न्याय को खेल बना द।

परम्पराओं के विषय मे जो कुछ ऊपर कहा गया है उससे स्पष्ट है कि अंग्रेजी सविधान को कार्य रूप देने मे परम्पराएँ बडी सहायक हैं। उनके महत्व

को दर्शाते हुए जमा आग व जिंक ने कहा है "परम्पराएँ कानून के सूखे ढाचे पर मास चढान का काम करती है, कानूनी सविधान का काय रूप देती है और उसे प्रगतिशील समाज की आवश्यकताओ व राजनतिक विचारो के अनुकूल बनाये रहती है।'[1]

परम्पराओ का वर्गीकरण

इगलण्ड की वधानिक परम्पराएँ कइ प्रकार की है। कुछ परम्पराएँ ऐसी हैं जिनका सम्बन्ध राजा, उसके काय व उसकी शक्तिया म है। कुछ परम्पराएँ ऐसी है जिनका सम्बन्ध मन्त्रिमण्डल से है। इसी प्रकार कुछ परम्पराएँ समद के विषय म तथा कुछ राष्ट्रमण्डल के विषय म है। इगलण्ड की वधानिक परम्पराओ का वर्गीकरण हम निम्न शीर्षको के अन्तगत कर सकते है।

राजा से सम्बन्धित परम्पराएँ—

१ राजा अपने मन्त्रियो के परामश स काय करता है।

२ राजा लोक सदन के बहुमत वाले दल के नेता को प्रधान मन्त्री नियुक्त करता है और उसके द्वारा निर्मित मन्त्रिमण्डल को अपने मन्त्रिमण्डल के रूप मे स्वीकार करता है।

३ राजा मन्त्रिमण्डल की बठको मे सम्मिलित नहीं होता।

४ ससद को भग करने के अपने अधिकार का प्रयोग राजा केवल अपने प्रधान मन्त्री के परामश से करता है।

मन्त्रिमण्डल से सम्बन्धित परम्पराएँ—

१ मन्त्रिमण्डल ससद के प्रति उत्तरदायी है।

२ मन्त्रिमण्डल सामूहिक व सम्मिलित उत्तरदायित्व के सिद्धान्त के अनुसार काय करता है।

३ लोक सदन म बहुमत वाले दल को अपना मन्त्रिमण्डल बनाने का और अपने दल के नेता को प्रधान मन्त्री बनवाने का अधिकार प्राप्त है।

ससद से सम्बन्धित परम्पराएँ—

१ ससद का अधिवेशन वष म एक बार अवश्य होना चाहिए।

२ लाडसभा का अधिवेशन जब अपील के न्यायालय के रूप मे होता है तब कानूनी लार्डों को उसम अवश्य सम्मिलित होना चाहिए।

३ लोक सदन का अध्यक्ष जिसे वहाँ स्पीकर कहा जाता है राजनतिक दृष्टि से निदलीय होता है। वह अपने निर्वाचन क्षेत्र स निर्विरोध चुना जाता है तथा अपने निर्णायक मत का प्रयोग बहुत कम और इस प्रकार करता है कि सदन स्वय निणय कर सके।

---

1 Conventions clothe the dry bones of law with flesh and make the legal constitution work and keep it abreast of social changing needs and political ideas —*Ogg and Zink*

४ कानून बनने से पहले प्रत्येक विधेयक के तीन वाचन होना आवश्यक है।

राष्ट्रमण्डल से सम्बन्धित परम्पराएँ—

१ राष्ट्रमण्डल सम्बन्धी विषयों मे राजा अपने राष्ट्रमण्डलीय विभाग के मन्त्री के परामर्श से कार्य करता है।

२ किसी उपनिवेश के सम्बन्ध मे संसद तभी कोई कानून बनायेगी जब उपनिवेश की ओर से इस विषय मे स्पष्ट प्रार्थना की गई हो और ऐसा करने की उसकी ओर से स्पष्ट अनुमति दे दी गई हो।

ऊपर जिन परम्पराओ की चर्चा की गई है वे ही सब परम्परायें नही है। परम्पराओ का रूप ही प्रगतिशील है। अत वे समय व लोगो की प्रगति के साथ बदलती व बढती रहती हैं।

SELECT READINGS

Bagehot	The English Constitution
Bailey	British Parliamentary Democracy
Dicey	Introduction to the Study of the Law of the Constitution
Jennings	The British Constitution
Laski	Parliamentary Government in England
	Reflections on the Constitution
Lowell	The Government of England
Munro	The Government of Europe
Ogg and Zink	Modern Foreign Governments
Wade and Phillips	Constitutional Law

३

इगलैंड का राजपद

"कानूनी दृष्टिकोण को अपनाकर तथा सिद्धात रूप से सविधान के कानून के क्षेत्र मे राजमुकुट जो कुछ करता है, उन पर जोर देकर एक ओर राजपद के प्रभाव को बढा चढा कर कहना सरल है। दूसरी ओर मन्त्रि-मण्डल, ससद तथा जनता के महान त्रिसूत्र पर जोर देकर राजकीय क्रियाकलाप को कम करना भी सरल है।'

—जेनिंग्स

राजमुकुट (Crown)

इगलैंड के लोकत त्र का उद्भव राजतत्रीय अतीत के बाद हुआ है। एक समय था जब वहाँ निरकुश राजतत्र था। राजा कानून निर्माता, प्रमुख कार्यपालक तथा न्याय व सम्मान का स्रोत था। राजा को यह प्रमुखता व शक्ति राजतिलक होने के साथ ही प्राप्त हो जाती थी। अत हम कह सकते है कि राजा जब सिंहासन पर बठता था और राजमुकुट का न्यायोचित अधिकारी हो जाता था, तब उसे यह शक्तियाँ प्राप्त होती थी। दूसरे शब्दो मे यह शक्तियाँ व्यक्ति के रूप म राजा की न होकर राजमुकुट की होती थी, क्योकि राजतिलक होने पर राजा जब राजमुकुट पहन लेता था तभी से उस ये शक्तिया प्राप्त होती थी। साधारणत राजमुकुट राजा के सिर का वस्त्र होता है। पर सविधान की दृष्टि मे वह शासन का प्रतीक होता है और कार्यपालक, व्यवस्थापक व न्यायपालक सभी प्रकार की शक्तिया उसमे निहित होती है। वस्तुत वह शासन का साकार रूप होता है और यही कारण है कि जब राजा राजमुकुट धारण करता है, वह उन सब शक्तियो के प्रयोग का अधिकारी हो जाता है, जो राजमुकुट म निहित है।

राजा व राजमुकुट (King and Crown)

राजपद के विकास के विषय म जो कुछ ऊपर कहा गया है, उससे यह स्पष्ट है कि राजा व राजमुकुट म बडा महत्वपूर्ण भेद है। राजा वह व्यक्ति होता है जो उन शक्तियो का प्रयोग करता है, जिनका प्रतीक राजमुकुट होता है, जबकि

राजमुकुट शासन का प्रतीक है। प्राचीन काल मे भी यह अन्तर था। पर उस समय इसका कोई वैधानिक महत्व नही था, क्योंकि उस समय राजा व राजमुकुट म कोई अन्तर नही था। राजा राजमुकुट व राजमुकुट राजा था तथा राजमुकुट की सभी शक्तियों का प्रयोग राजा स्वय करता था। पर राजतन्त्र के लोकतन्त्रीकरण के कारण राजा व राजमुकुट के भेद का बडा महत्व हो गया है। संविधान की दृष्टि से उसका महत्व इतना अधिक है कि उसको बिना समझे अंग्रेजी संविधान का अच्छी तरह नही समझा जा सकता। वस्तुत जैसा ग्लैडस्टन ने कहा है 'अंग्रेजी संविधान के साहित्य म अनेक सूक्ष्म भेद हैं पर उनम से उतना अधिक महत्वपूर्ण कोई नहा है जितना महत्वपूर्ण राजा व राजमुकुट का भेद है।'[1]

राजा व राजमुकुट के भेद का महत्व

इस प्रसग म स्वभावत हमारा ध्यान इस ओर आता है कि राजा व राजमुकुट के इस भेद का इतना महत्व क्या है? इस भेद के महत्व के दो प्रमुख आधार हैं। पहला आधार यह है कि इससे हम अंग्रेजी संविधान का स्वरूप समझने म सहायता मिलती है और यह बात भली प्रकार समझ म आती है कि राजा केवल नाम मात्र का शासक है तथा राजमुकुट के प्रतीक संसद व मन्त्रिमण्डल वास्तविक शासक है। इस अन्तर के महत्व का दूसरा आधार यह है कि इसके समझने स हम अंग्रेजी संविधान के सैद्धान्तिक व व्यावहारिक रूप मे पाये जाने वाले अन्तर को समझ सकते है। सैद्धान्तिक रूप म जो राजा सर्व शक्तिवान है, व्यवहार म वह केवल नाम का शासन प्रमुख है। सैद्धान्तिक रूप मे संसद तथा मन्त्रिमण्डल राजा की परामर्शदात्री संस्थायें है। राजा उनके परामर्श को मानने या न मानने के लिये पूर्ण स्वतन्त्र है। पर व्यवहार म ये संस्थायें ही सर्व शक्तिमान हैं। वस्तुत शासन का जो व्यावहारिक रूप है, उसका प्रतीक राजमुकुट व उसके सैद्धान्तिक रूप का प्रतीक राजा है। अत राजा व राजमुकुट के भेद के ज्ञान से अंग्रेजी संविधान के सैद्धान्तिक व व्यावहारिक पक्षों को समझने म हम बडी महत्वपूर्ण सहायता मिलती है।

वस्तुत राजा व राजमुकुट के इस अन्तर का महत्व इसलिये है कि इंगलैण्ड म राजतन्त्र व लोकतन्त्र दोनो साथ साथ विद्यमान हैं। उसके विशुद्ध सैद्धान्तिक रूप को हम राजतन्त्र कह सकते है, जिसका प्रतीक राजा है। उसका व्यावहारिक रूप एक पूर्ण लोकतन्त्र का रूप है जिसका प्रतीक राजमुकुट है। वर्तमान व्यवस्था के अनुसार राजा व राजमुकुट समान अर्थी नहीं है, वरन् वे दोनो भिन्न भिन्न बातो के प्रतीक है। राजा से जहा राजपद के अधिकारी व्यक्ति का बोध होता है, वहा राजमुकुट स ब्रजमान शासक मन्त्रिमण्डल व संसद आदि वास्तविक शासकों का बोध होता है। मुकुट

---

1 There are many subtle distinctions in the vernacular of the British Government but none so vital as the distinction between the King and the Crown —*Gladstone*

अर एक ऐसा शिरस्त्राण है, जो सामूहिक रूप से एक साथ उन अनेक व्यक्तियों द्वारा प्रयोग किया जाता है, जिनमें ध्वजमात्र शासक के रूप में राजा व वास्तविक शासक के रूप में संसद, मन्त्रिमण्डल और लोक सेवा के सदस्य आदि सभी लोग सम्मिलित हैं।

राजा व राजमुकुट का अन्तर

राजमुकुट एक संस्था, राजा एक व्यक्ति—इस प्रकार हम देख सकते हैं कि राजा व राजमुकुट में कुछ अत्यन्त महत्वपूर्ण अन्तर हैं। सर्वप्रथम राजमुकुट एक संस्था है, जो शासन का प्रतीक है। उसमें व्यवस्थापन, कार्यपालन तथा न्याय तीनों में सम्बन्धित शक्तियाँ निहित हैं। वह एक संस्थान अथवा पद है और शासन का मूलरूप है। इसके विपरीत राजा एक व्यक्ति होता है, जो राजगद्दी पर बैठता तथा राजपद को सुशोभित करता है और उन शक्तियों का प्रयोग करता है, जो राजमुकुट में निहित हैं। संक्षेप में, अन्तर संस्था व व्यक्ति का अथवा पद व पदाधिकारी का है।

राजमुकुट स्थाई, राजा अस्थाई—दोनों में दूसरा अन्तर काल सम्बन्धी है। राजमुकुट संस्थागत होने के कारण स्थायी तथा राजा व्यक्तिगत होने के कारण अस्थायी होता है। राजमुकुट अमर तथा राजा मरणशील है। राजमुकुट सदा से चला आ रहा है और सदा तक चलता रहेगा पर राजा व्यक्ति के रूप में सदा नहीं रहता। एक राजा मरता है तो दूसरा उसका स्थान ग्रहण कर लेता है। यह चक्र सदा चलता रहता है। इंगलैंड में प्रचलित यह कहावत कि "राजा मर गया पर राजा युग युग जिये"[1] राजा व राजमुकुट के इसी अन्तर पर आधारित है। इसी प्रकार ब्लैकस्टोन का यह कथन कि "हैनरी एडवर्ड या जार्ज मर सकते हैं, पर राजा उन सबके बाद भी जीवित रहता है"[2] राजमुकुट के अन्तर की पुष्टि करता है।

राजमुकुट सामूहिक, राजा वैयक्तिक—इसके अतिरिक्त दोनों का एक अन्य महत्वपूर्ण अन्तर सामूहिकता व वैयक्तिकता का है। राजमुकुट का रूप सामूहिक है, जबकि राजा का रूप वैयक्तिक है। राजमुकुट बहुल कार्यकारिणी है, जबकि राजा वैयक्तिक कार्यपालक है। राजमुकुट की शक्तियों का प्रयोग एक व्यक्ति द्वारा न होकर अनेक व्यक्तियों द्वारा होता है। अतः राजमुकुट का रूप सामूहिक है तथा शक्ति के प्रयोग करने वाले उस समूह में संसद, मन्त्रिमण्डल व लोक-सेवा के लोग सम्मिलित हैं। आग व जिंक ने भी ऐसा ही विचार व्यक्त किया है और कहा है कि "राजमुकुट राज्य की सर्वोच्च कार्यपालिका शक्ति है तथा उसमें सर्वोच्च सत्तावान

---

1 'The King is dead, long live the King'

2 "Henry Edward or George may die, but the King survives them all
—*Blackstone*

संसद व मन्त्रिगण सम्मिलित हैं।"[1] वेड तथा फिलिप्स के मतानुसार भी मुकुट का व्यक्तित्व सामूहिक है। उन्होने कहा है कि "राजमुकुट शब्द से शासन की सम्पूर्ण शक्ति के योग का बोध होता है और वह कार्यपालिका का पर्यायवाची है। राजमुकुट की कुछ शक्तियो के प्रयोग म राजा से व्यक्तिगत विवेक से काम लेने के लिये कहा जा सकता है, कुछ का प्रयोग राजा मन्त्रियो के पूर्ण दायित्व पर करता है और कुछ के प्रयोग मे उसका कोई हाथ नही होता, क्योकि कानूनो पर आधारित अधिकाश शक्तियाँ मन्त्रियो को ही प्राप्त होती है और यद्यपि उनका प्रयोग राजा के नाम पर किया जाता है, तथापि वे मन्त्रिगण ही सरकारी तौर पर उसका वास्तविक प्रयोग करते है।'[2] इसके विपरीत राजा केवल एक व्यक्ति है जो पहले कभी सभी शक्तियो का वास्तविक प्रयोग करने वाला होता था पर जो अब केवल एक नाम मात्र का शासक होता है।

राजमुकुट की शक्तिया, उसके कार्य व अधिकार

राजमुकुट की शक्तिया अत्यन्त पूर्ण व व्यापक है, क्योकि शासन का प्रतीक होने के कारण उसमे शासन के व्यवस्थापन, कार्यपालन तथा न्याय सम्बन्धी सभी पहलुओ की शक्तिया निहित है। वे सब शक्तियाँ क्या है, यह देखने स पूर्व यह देखना भी आवश्यक है कि उन शक्तियो के स्रोत क्या है।

राजमुकुट की शक्तियो के स्रोत

संसदीय कानून—राजमुकुट की शक्तियो का सबसे प्रमुख स्थान वे कानून है, जिनके द्वारा समय समय पर संसद ने राजमुकुट की शक्तिया की परिभाषा की है, उनम कटौती की है अथवा उन्हे सीमित या व्यापक बनाया है। राजमुकुट की अधिकाश शक्तियो का ज्ञान हमे इन कानूनो के अध्ययन से हो सकता है।

राजकीय विशेषाधिकार—राजमुकुट की शक्तियो का एक अन्य स्रोत उनके विशेषाधिकार (Prerogatives) है। जनतन्त्र के उदय मे पहले राजा की शक्तियो को विशेषाधिकार कहा जाता था। इनसे ही राजा की शक्तियो का बोध होता था। ये

---

1 "Crown is the supreme executive authority in the State and embodies a subtle combination of Sovereign Ministers and Parliament —*Ogg and Zink*

2 ‘The term Crown represents the sum total of government powers and is synonymous with the executive In the exercise of the some of the powers of the Crown the King may be called upon the exercise a personal discretion others are exercised by the King on the sole responsibility of ministers, in the exercise of others King plays no part for the majority of the statutory powers are conferred upon ministers as such and are exercised by them in their official capacity though they are none the less exercised on behalf of the Crown —*Wade and Phillips*

राजा को पदेन प्राप्त होते थे। जैसे जसे ससदीय लोकतन्त्र का विकास इगलण्ड मे हुआ राजा के विशेषाधिकारो मे परिवतन होता गया। ससद ने कभी राजा के विशेषाधिकारो मे कटौती की अथवा कभी उनम से कुछ को पूणत समाप्त कर दिया। अत जैसा डाइसी ने कहा है परिवतन की इस प्रक्रिया मे जो अधिकार शेष रह गये वे ही अब राजा के विशेषाधिकार है।[1] राजा के विशेषाधिकारो मे वे अधिकार भी सम्मिलित है जिन्हे ससद व राजा की सत्ता सम्बन्धी खीचातानी मे राजा ने स्वय प्राप्त कर लिया और जसा आग ने कहा है जो बाद मे प्रथा बन गये।[2] इस प्रकार ससदीय लोकतन्त्र के आधुनिक समय मे विशेषाधिकारो मे राजमुकुट के वे मौलिक व परम्परागत अधिकार व शक्तियाँ सम्मिलित है, जो ससदीय व्यवस्थापन के चक्र से बच गये है और जिनका प्रयोग अब भी राजमुकुट के अधिकारी द्वारा किया जाता है।

विशेषाधिकार व कानून का मिश्रण—राजमुकुट की शक्तिया का तीसरा स्रोत विशेषाधिकारो व कानूनो का मिश्रण है। राजमुकुट की कुछ शक्तिया ऐसी भी है जो प्रारम्भ मे विशेषाधिकारजनित थी, पर जिन्हे बाद मे ससद ने भी कानून बना कर मान्यता प्रदान कर दी है। इस प्रकार इन शक्तियो का स्रोत कानून व विशेषाधिकार दोनो ही है।

राजमुकुट के अधिकारो की परिवतनशीलता—राजमुकुट की शक्तियो के स्रोतो के विषय म जो कुछ कहा गया है उससे उन शक्तियो की एक प्रमुख विशेषता हमारे समक्ष स्पष्ट हो जाती है। हम देखते है कि यह शक्तिया सदा परिवतनशील रही है। राजा की व्यक्तिगत शक्तिया की कटौती के साथ उनम लगातार वद्धि होती रही है। राजा की व्यक्तिगत शक्तियो को कम करने म जनता के प्रयत्नो का भी बडा हाथ रहा है। उदाहरणाथ, जनता के आन्दोलन के फलस्वरूप मेग्ना कार्टा (Magna Carta) स्वीकृत हुआ, जिसके द्वारा राजा पर यह प्रतिबन्ध लगा दिया गया कि वह कानून का उल्लघन न कर सकेगा। इसी प्रकार अधिकार याचिका (Petition of Rights) के द्वारा राजा पर यह प्रतिबन्ध लगाया गया कि वह लोगो को मनमाने ढग से जेल म बन्द नही कर सकेगा और न ससद की स्वीकृति के बिना कोई कर लगा सकेगा। इसके अतिरिक्त ससदीय कानूनो द्वारा भी राजा की शक्ति मे कमी की गई है। उदाहरणाथ, अधिकार पत्र (Bill of Rights) के द्वारा राजा पर यह प्रतिबन्ध लगा दिया गया है कि देश के प्रचलित कानून को न तो वह निलम्बित कर

---

1 Prerogatives are 'the residue of discretionary or arbitrary authority which at one time is legally left in the hands of the Crown
—Ogg

2 'Prerogative means substantially those powers which have not been granted, those which have been acquired by sheer assumption, conferred by usage and tolerated or accepted as features of governmental system even after Parliament came into a position to abolish or alter at will
—Dicey

सकेगा और न यह उन्हें समाप्त कर सकेगा। इसके अतिरिक्त राजा ने बहुत दिनों तक अपने किन्हीं अधिकारों का प्रयोग नहीं किया है, तो ऐसे अधिकार स्वतः ही समाप्त हो गये है। उदाहरणार्थ, ट्यूडर काल के अन्त के बाद राजा ने संसद की स्वीकृति के बिना कभी भी लोक सदन (House of Commons) के सदस्यों की संख्या नहीं बढ़ाई और न लार्ड सभा (House of Lords) के लिए जीवन पर्यन्त पीरों (Peers) का नामांकन किया। परिणामस्वरूप अब यह माना जाने लगा है कि राजा को स्वेच्छा से संसद के सदनों की सदस्य संख्या बढ़ाने का अधिकार प्राप्त नहीं है।

इस प्रकार राजा की शक्ति के क्षीण होने के साथ ही साथ राजमुकुट की शक्ति बढ़ती गई है। जो जो शक्तियां राजा से छीनी गई हैं वे जनता को प्राप्त होती गई है और उनका प्रयोग उसके प्रतिनिधियों द्वारा राजमुकुट के माध्यम से किया जाने लगा है। इस प्रकार जैसा मेरियट ने कहा है 'यदि राजा की शक्ति कम हुई है तो राजमुकुट की शक्ति बढ़ी है। इसके अतिरिक्त राजमुकुट की शक्तियों में वृद्धि इसलिए भी हुई कि लोक कल्याणकारी राज्य के विचार के उदय के साथ राज्य का कार्य क्षेत्र लगातार बढ़ता ही गया है। अपने बढ़े हुए कार्य क्षेत्र के दायित्व का निर्वाह ही अच्छी तरह करने के लिए, संसद ने कानून द्वारा सरकार को अनेक नवीन शक्तियां प्रदान कर दी हैं। परिणामस्वरूप राजमुकुट की शक्तियां और भी बढ़ गई है।

इस प्रकार हम देखते है कि राजमुकुट की शक्तियाँ सदा परिवर्तनशील रही है और राज्य के कार्यक्षेत्र के साथ लगातार बढ़ती ही जा रही है।

राजमुकुट की शक्तियों का विश्लेषण

राजमुकुट की शक्तियां केवल कार्यपालक ही नहीं हैं, वरन् उसे कार्यपालन, व्यवस्थापन व न्यायपालन सभी से सम्बन्धित शक्तियां प्राप्त है।

कार्यपालक शक्तियां—राजमुकुट का सम्बन्ध व मुख्यतः कार्यपालन से है। इस क्षेत्र में उसका कार्य अत्यन्त महत्वपूर्ण व उसकी शक्तियां अत्यन्त व्यापक है। उसकी कार्यपालक शक्तियों का विवेचन हम निम्न शीर्षकों में कर सकते हैं

राजमुकुट व प्रशासन—प्रशासन के सम्बन्ध में राजमुकुट की शक्तियां, उसके कार्य व उसके अधिकार निम्न प्रकार है

(१) राजमुकुट का सबसे प्रमुख कार्य सब राष्ट्रीय कानूनों को क्रियान्वित करना है।

(२) राजमुकुट को उच्च कार्यपालक व प्रशासन अधिकारियों तथा न्यायाधीशों और सैनिक अधिकारियों की नियुक्ति करने का अधिकार है।

(३) राजमुकुट को उच्च अधिकारियों को सेवा से मुक्त करने का भी अधिकार है, यद्यपि न्यायाधीशों के अलग करने के लिये संसद के दोनों सदनों के सम्मिलित आवेदन की आवश्यकता होती है।

(४) राजमुकुट देश के दैनिक प्रशासन का नियन्त्रण व उसका सचालन करता है।

(५) राजमुकुट राष्ट्रीय कोष का नियन्त्रण व उसका सचालन करता है। राष्ट्रीय बजट भी राजमुकुट की ओर से प्रस्तुत किया जाता है और ससद की स्वीकृति के पश्चात् उसी के द्वारा उसे काय रूप म लाया जाता है।

(६) सेना की सर्वोच्च कमान भी राजमुकुट मे ही निहित होती है।

(७) स्थानीय सरकारो के कार्यों की देखभाल व उनका नियन्त्रण भी राजमुकुट ही करता है क्योंकि इगलैण्ड म स्थानीय सरकार केन्द्रीय सरकार के पूणत अधीनस्थ होती है।

इस प्रकार हम देखते है कि कायपालन के क्षेत्र म राजमुकुट की शक्तिया, उसके काय व उसके अधिकार बडे महत्त्व के और व्यापक हैं। यही कारण है कि आग ने राजमुकुट की सामूहिक शक्ति की तुलना सयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति की शक्तियो से की है और कहा है कि—"ठीक उसी प्रकार न जिस प्रकार सयुक्त राज्य का राष्ट्रपति राष्ट्रीय प्रशासन की व्यापक शाखाओ व प्रशाखाओ का सचालन करता है, ब्रिटेन म राजमुकुट के नाम स प्रसिद्ध सामूहिक शक्ति अपनी देखभाल व अपने नियन्त्रण म राष्ट्रीय कानूनो को लागू करती है, राष्ट्रीय करो को वसूल करती है और राष्ट्रीय व्यय का प्रबन्ध तथा अन्य अनेक ऐसे काय कराती है जिनका कराना देश का शासन काय के चलाने के लिए आवश्यक होता है।"[1]

राजमुकुट व परराष्ट्र विभाग—शासन प्रमुख क रूप म काय करने का राजमुकुट का दूसरा महत्वपूण क्षेत्र परराष्ट्र विभाग है। इन सब दायित्वो को निभाने के लिये राजमुकुट जिन विविध कार्यों का सम्पादन करता है, व निम्न प्रकार है

(१) राजमुकुट विदेशो मे राजदूतो की नियुक्ति करता और स्वदेश मे विदेशी राजदूतो की नियुक्ति की स्वीकृति देता है। वह अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनो मे अपने प्रतिनिधि मण्डलो को भेजता है।

(२) राजमुकुट विदेशो म स्वदेश के प्रतिनिधियो को उनके काय व नीति के विषय म निर्देश भेजता है।

(३) राजमुकुट परराष्ट्रो से वार्ता करता है सन्धि करता है तथा युद्ध की घोषणा करता है। यद्यपि कुछ सन्धियो को राजमुकुट स्वीकृति के लिये ससद म भी

---

[1] "Precisely as the President of the United States directs the national administration in all of its widely remifying branches so the composite authority in Britain known as the Crown supervises and controls the enforcement of national laws the collection of national revenues the expenditure of national funds and the many other things that have to be done in carrying on the work of the government throughout the realm —Ogg

प्रस्तुत करता है, तथापि ऐसा करने के लिये वह कानूनी रूप से बाध्य नही है। संसद को यह अधिकार अवश्य है कि अपनी बजट पारित करने की शक्ति के द्वारा राजमुकुट के परराष्ट्र सम्बन्धी उन कार्यों पर प्रभाव डाल सके, क्योंकि बिना आवश्यक धन के राजमुकुट अपने परराष्ट्र सम्बन्धी दायित्वों का पूरा नहीं कर सकता, पर कानूनी रूप से राजमुकुट इस बात के लिये बाध्य नही है कि वह सब अंतर्राष्ट्रीय संधियों को संसद के समक्ष प्रस्तुत करके उसकी प्रत्यक्ष स्वीकृति प्राप्त करे। अनेक परराष्ट्र संधियाँ गोपनीय भी होती हैं। उन्हें राजमुकुट व्यापक हित की दृष्टि से भी संसद मे नही रख सकता। इस प्रकार जैसा आग ने कहा है 'युद्ध की घोषणा व संधियाँ ऐसे की जाती है, मानो उन्हें केवल राजा ही करता हो। इसमें संदेह नहीं, कि जब तक इस बात का विश्वास न हो कि संसद युद्ध के संचालन के लिये आवश्यक धन की व्यवस्था कर देगी, युद्ध की घोषणा करना व्यर्थ है और संसद का कोई भी सदन अथवा उसके दोनो सदन सरकार की नीति को अस्वीकृत कर सकते है अथवा अन्य प्रकार से उसकी स्थिति का निर्वाह असम्भव बना सकते है, पर संसद के पास ऐसा कोई प्रत्यक्ष साधन नही है जिनके द्वारा वह युद्ध करा सके अथवा उसका अन्त करा सके।[1]

राजमुकुट, उपनिवेश व राष्ट्रमण्डल—उपनिवेशों व राष्ट्रमण्डल के सम्बन्ध में राजमुकुट की शक्तियों का व्यावहारिक महत्व अब बहुत कम रह गया है। वेस्टमिन्स्टर कानून के पारित हो जाने के बाद से उपनिवेश प्राय पूर्ण स्वतन्त्र हो गये हैं। वे स्वराष्ट्र व परराष्ट्र सम्बन्धी अपनी नीतियों का संचालन स्वयं करते हैं। राजमुकुट उपनिवेशों के मन्त्रिमण्डल के परामर्श से वहां के सर्वोच्च शासकों की नियुक्ति अवश्य करता है तथा वे शासक राजमुकुट के प्रतिनिधि कहलाते है, पर यह सब केवल औपचारिक है। जहां तक राष्ट्रमण्डल का सम्बन्ध है, राजमुकुट का कार्य और भी औपचारिक है, क्योंकि भारत जैसे पूर्ण स्वतन्त्र राज्य भी राष्ट्रमण्डल के सदस्य हैं।

राजमुकुट व क्षमादान—राजमुकुट का एक अन्य महत्वपूर्ण अधिकार क्षमादान व दण्ड-स्थगन से सम्बन्धित है। राजमुकुट को यह अधिकार प्राप्त है कि वह फौजदारी के मामलों में दण्ड प्राप्त किसी व्यक्ति को क्षमादान दे दे अथवा उसके दण्ड को स्थगित कर दे। दीवानी के मामलों में उसे इस प्रकार का कोई अधिकार

---

1 War is declared and peace made as if by the King alone Of course, it is futile to declare war unless there is assurance *that* the Parliament will supply the funds requisite for carrying it on and either house or both *may* express disapproval of the Government's policy or in other ways make its position untenable, but Parliament itself has no direct means of bringing about a war or bringing war to an end —*Ogg*

प्राप्त नही है, पर फौजदारी के मामले मे राजमुकुट मृत्यु-दण्ड तक के भागी का क्षमा कर सकता है। कुछ लेखक इसे राजमुकुट की न्यायिक शक्ति मानते है, पर ऑग ने उन राजमुकुट का कार्यपालन सम्बन्धी अधिकार माना है, क्योकि अपने अधिकार का प्रयोग वह मुख्य न्यायाधीश के रूप मे नही करता, वरन् मुख्य कार्यपालक के रूप मे करता है।

व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्तियाँ—राजमुकुट को व्यवस्थापन सम्बन्धी अनेक शक्तियाँ भी प्राप्त हैं। वस्तुत ये शक्तियां राजमुकुट व ससद की सम्मिलित है और यही कारण है कि ससद राजा (King in Parliament) को कानून निर्माण का अधिकारी माना जाता है। जब कोई कानून बनता है तो उसकी घोषणा मे यह कहा जाता है कि "साधुजना के अधिकार से तथा इस वर्तमान ससद मे सम्मिलित लौकिक तथा आध्यात्मिक विशिष्टजनो व साधारण जनो के परामर्श व उनकी स्वीकृति से महामहिम महाराज द्वारा' अमुक कानून का निर्माण हुआ है।[1] ससद के सम्बन्ध मे राजमुकुट को जो महत्वपूर्ण अधिकार प्राप्त हैं वे इस प्रकार है

(१) ससद के निर्माण के सम्बन्ध मे राजमुकुट को लार्ड या पीर बनाने का अधिकार है। केवल वे ही लोग लार्ड सभा के सदस्य हो सकते है, जो राजा द्वारा पीर बनाये जाते है। इसके अतिरिक्त लोक सदन के निर्वाचन की तिथि की घोषणा भी राजमुकुट द्वारा ही की जाती है।

(२) राजमुकुट लोक सदन का स्थगन व उसका विघटन कर सकता है। लार्डसभा के विषय मे उसे ऐसा अधिकार प्राप्त नही है क्योकि वह एक स्थाई संस्था है।

(३) विधेयको के प्रस्तुत होने के सम्बन्ध मे भी राजमुकुट का हाथ रहता है। सारे वित्त विधेयक केवल तभी प्रस्तुत किये जा सकते है, जब उनके विषय मे राजमुकुट द्वारा सिफारिश की गई हो। अन्य सरकारी विधेयक भी मन्त्रियो द्वारा ही प्रस्तुत किये जाते है और उन्हे ऐसा करने का अधिकार राजमुकुट के मन्त्री होने के कारण ही प्राप्त है।

(४) इसके अतिरिक्त कोई भी विधेयक कानून नही बन सकता जब तक उसे राजा की स्वीकृति प्राप्त न हो जाय। इसमे सन्देह नहीं कि राजा का विधेयकों को अन्तिम स्वीकृति देने का अधिकार केवल औपचारिक है फिर भी सिद्धान्त रूप मे यह विद्यमान है।

(५) विगत कुछ समय से व्यवस्थापन सम्बन्धी एक अन्य प्रकार का अधि

---

1 In England when a law is made its announcement takes this form 'By the King s Most Excellent Majesty by and with the advice and consent of the Lords spiritual and temporal and Commons in this present Parliament assembled and by the authority of the saints

कार राजमुकुट को प्राप्त हो गया है। संसद सम्पूर्ण व्यवस्थापन कार्य स्वयं नहीं निबटा पाती। परिणामस्वरूप अनेक विधेयकों के विषय में संसद केवल मोटी रूप रेखा पारित कर देती है और सूक्ष्म बातों की पूर्ति करना वह राजमुकुट पर छोड़ देती है, जिसे वह अपने मन्त्रियों द्वारा करता है। इस प्रकार का उप व्यवस्थापन मन्त्रिमण्डल की उन आज्ञाओं (Orders in Council) के रूप में होता है, जो राजमुकुट के नाम से जारी की जाती हैं। इस प्रकार व्यवस्थापन का बहुत कुछ भाग मन्त्रिमण्डल के माध्यम से राजमुकुट द्वारा किया जाता है।

अन्य विविध शक्तियां—राजमुकुट की उपयुक्त शक्तियों, कार्यों व अधिकारों के अतिरिक्त उसकी अन्य विविध प्रकार की शक्तियां, कार्य व अधिकार हैं। यद्यपि इनमें से अधिकतर तो केवल औपचारिक हैं फिर भी उनका निश्चित महत्व है। वे निम्न प्रकार हैं

(१) **न्याय का स्रोत**—राजमुकुट न्यायाधीशों को नियुक्त करता है। वह प्रिवी कौंसिल की न्याय समिति के परामर्श से उपनिवेशों से आई हुई अपीलों का निर्णय करता है। इन शक्तियों पर कुछ निश्चित प्रतिबन्ध भी हैं। उदाहरणार्थ राजमुकुट को यह अधिकार नहीं है कि वह कोई नवीन न्यायालय बना सके। वह किसी वर्तमान न्यायालय के संगठन व उसकी कार्य विधि में भी परिवर्तन नहीं कर सकता। न्यायाधीशों की संख्या, उनके कार्यकाल, उनकी नियुक्ति विधि व उनके वेतन में भी वह कोई परिवर्तन नहीं कर सकता। वह न्यायाधीशों को नौकरी से स्वयं अलग नहीं कर सकता। वे लोग संसद के दोनों सदनों की प्रार्थना पर ही हटाये जा सकते हैं। अपील का अंतिम न्यायालय राजमुकुट नहीं है, वरन लार्ड सभा है। इस प्रकार जैसा ऑग ने कहा है "अतीत में जहां राजा का कानून राजा के न्यायालयों में चलता था, और राजा को हस्तक्षेप करने में, व न्यायालयों के निर्णयों में परिवर्तन करने में किंचित्मात्र भी हिचकिचाहट नहीं होती थी, राजमुकुट का कार्य आजकल अपेक्षाकृत बहुत ही कम है। यह केवल एक प्रथा सी है कि उसे गौरव के साथ न्याय का स्रोत कहा जाता है, पर यह सर्वथा स्पष्ट है कि इसमें वास्तविकता बहुत कम है।'[1]

(२) **सम्मान का स्रोत**—राजमुकुट को यह अधिकार प्राप्त है कि अंग्रेजी नागरिकों को सम्मान-सूचक उपाधियां प्रदान कर सके। राजमुकुट नागरिकों को

---

1 'Whereas in ages past the King's law was enforced in the King's courts and the Sovereign himself did not scruple to intervene and upset the judgments of its tribunals the Crown now-a-days plays a relatively minor role By hoary custom the crown is still spoken of often proudly as the fountain of justice obviously it is such in reality to only a very limited extent

—*Ogg*

राजनैतिक व सामाजिक दोनो ही प्रकार के सम्मान प्रदान करता है। उदाहरणार्थ पीर बनाया जाना राजनैतिक सम्मान प्रदान करना होता है तथा 'नाइट' की उपाधि दिया जाना सामाजिक सम्मान होता है।

(३) **चर्च प्रमुख**—इगलण्ड म एग्लिकन चच है। रानी ऐलिजाबेथ के समय से ही राजमुकुट उसका सर्वोच्च प्रमुख है। वह 'आर्च बिशप व 'बिशप' और कभी कभी 'डीन' व 'कनन' लोगो की भी नियुक्ति करता है। चच के 'कन्वोकेशन' को केवल राजमुकुट ही बुला सकता है। कन्वोकेशन द्वारा पारित नियमो के लिये उसी प्रकार राजमुकुट की अन्तिम स्वीकृति की आवश्यकता होती है जिस प्रकार ससदीय कानूनो के लिये होती है। सन् १९१९ से चच के प्रबन्ध के लिये 'नेशनल असेम्बली' नामक सस्था की स्थापना हो गई है। इस सभा के द्वारा पारित नियमो के लिये भी राजमुकुट की अन्तिम स्वीकृति की आवश्यकता होती है।

इगलण्ड के चच की ही तरह, राजमुकुट स्कॉटलैण्ड के 'प्रीसीबिटेरियन चच का भी सर्वोच्च प्रमुख है। व्यक्तिगत रूप से राजा का यह धार्मिक दायित्व है कि वह किसी रोमन कथोलिक से विवाह न करे, क्योकि वह ऐंग्लिकन व प्रीसीबिटेरियन दोनो व्यवस्थाओ का प्रमुख है। धम सम्बन्धी इन शक्तियो के कारण राजा 'धम रक्षक' कहा जाता है।

राजमुकुट की व्यवस्थापन सम्बन्धी, कायपालन सम्बन्धी तथा अन्य विविध शक्तियो को ध्यान मे रखते हुए हम इसी निष्कष पर पहुँचते है कि राजमुकुट सरकार का ही दूसरा नाम है। राजमुकुट का अधिकार उतना ही व्यापक है जितना सरकार का कायक्षेत्र है और उसकी शक्ति से बाहर कदाचित् कोई काय नही है।

राजा की वास्तविक स्थिति तथा उसके विशेषाधिकार व प्रभाव का प्रश्न

राजमुकुट की शक्तिया अब राजा की शक्तियाँ नही है। उनका प्रयोग राजा स्वय नही करता। वे राजा के नाम से अन्य लोगो द्वारा की जाती है। मन्त्रिमण्डल, ससद तथा लोक सेवा के अगणित कमचारियो द्वारा उन शक्तियो का वास्तविक प्रयोग होता है जो राजमुकुट मे निहित है। राजा केवल उन कागजो पर हस्ताक्षर मात्र करता है, जिन्हे मन्त्रिगण राजमुकुट की शक्तियो का प्रयोग करते हुए तैयार करते है। इस प्रकार चूकि राजा स्वय कोई काय ही नही करता, यह कहा जाता है कि "राजा कोई त्रुटि नही कर सकता।[1]

इस कहावत का बडा सवधानिक महत्त्व है, क्योकि इसके द्वारा यह बात सुस्पष्ट हो जाती है कि अग्रेजी शासन व्यवस्था मे राजा का क्या स्थान है। साहित्यिक दृष्टि से इसका अथ है कि राजा जो कुछ भी कर सकता है वह सदा ठीक ही होता है और यदि वह कोई त्रुटि भी करता है, तो उसे त्रुटि नही कहा जा सकता।

[1] ' King does no wrong

इससे हमारे सामने कहावत का यह कानूनी अर्थ भी स्पष्ट हो जाता है कि चूँकि राजा कोई त्रुटि नहीं करता अतः वह न्यायालयों के न्याय क्षेत्र से परे है तथा उसे किसी न्यायालय द्वारा दण्ड नहीं दिया जा सकता है। यह बात वस्तुतः उस समय से चली आ रही है, जब राजा न्याय का स्रोत व उससे ऊपर समझा जाता था। कहावत का तीसरा अर्थ संवैधानिक है। इसके अनुसार पहली बात यह है कि राजमुकुट के अधिकारों का प्रयोग राजा अपने विवेक के अनुसार स्वयं नहीं करता। उनका प्रयोग वह अपने मन्त्रियों के परामर्शानुसार करता है। इस प्रकार चूंकि स्वयं वह कुछ करता ही नहीं, उसके द्वारा किसी त्रुटिपूर्ण कार्य करने का प्रश्न ही नहीं उठता। संवैधानिक अर्थ की दूसरी बात यह है कि राजा की ओर से या उसके नाम से किये गये सब कार्यों का दायित्व मन्त्रियों पर है क्योंकि वास्तव में वे सब कार्य राजा के न होकर मन्त्रियों के ही होते हैं। इसी बात से संवैधानिक अर्थ की एक तीसरी बात और यह निकलती है कि कोई भी मन्त्री अपनी त्रुटि से यह कह कर नहीं छूट सकता कि उसने अमुक कार्य राजा के परामर्श के अनुसार अथवा उसकी आज्ञा से किया है। उसे अपने सब कार्यों के लिए स्वयं संसद के प्रति उत्तरदायी होना पड़ता है।

राजा के विशेषाधिकार

इस प्रसंग में प्रायः यह प्रश्न पूछा जाता है कि राजमुकुट में निहित शक्तियों का प्रयोग राजा वस्तुतः किस हद तक कर सकता है। जैसा ऊपर कहा जा चुका है शासन से सम्बन्धित कोई भी कार्य करने की स्वतन्त्रता उसे नहीं है। पर फिर भी कुछ लोगों का मत है कि वह अपने विशेषाधिकारों के क्षेत्र में अपने विवेक द्वारा कुछ भी कर सकता है। राजा के विषय में यह कहा जाता है कि उसे (१) प्रधान मन्त्री तथा अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति करने का (२) लोगों को पीयर बनाने का, (३) लोक-सदन को विघटित करने का (४) मन्त्रियों को बर्खास्त करने का तथा (५) विधेयकों को अपनी स्वीकृति देने या न देने का विशेषाधिकार प्राप्त है। इन विशेषाधिकारों में से एक एक को लेकर हम यह देख सकते हैं कि कहाँ तक उसके ये विशेषाधिकार वास्तव में उसके विशेषाधिकार हैं।

प्रधान मन्त्री व मन्त्रिमण्डल के चयन का विशेषाधिकार—जहाँ तक प्रधान मन्त्री के चयन का प्रश्न है इस सम्बन्ध में वह साधारणतः अपने विवेक से काम नहीं कर सकता। जैसी परम्परा चली आ रही है, राजा को लोक सदन के बहुमत वाले दल के नेता को प्रधान मन्त्री बनाना पड़ता है। कभी किन्हीं अत्यन्त असाधारण परिस्थितियों में ऐसा भले ही सम्भव हो कि राजा स्वयं इस सम्बन्ध में कुछ कर सके। उदाहरणार्थ, किसी प्रधान मन्त्री की मृत्यु हो जाने पर अथवा उसके त्याग-पत्र दे देने पर यदि कई लोग प्रधान मन्त्रित्व के प्रत्याशी हों और यह बात स्पष्ट न हो कि बहुमत दल का नेता कौन है, तो राजा कदाचित् ऐसा कर सकता है कि अपनी ओर

मे वह किसी को प्रधान मत्री नियुक्त कर दे। ऐसे उदाहरण भी है जब राजा ने ऐसा किया भी है। सन् १८९४ मे रानी विक्टोरिया ने लार्ड रोजबरी को प्रधान मत्री बनाया था, जब उस पद के कई प्रत्याशी थे। जार्ज पचम ने सन् १९२२ म लार्ड सभा के लार्ड कर्जन को प्रधान मन्त्री न बनाकर लोक सदन के बाल्डविन को इस आधार पर प्रधान मत्री बनाया था कि प्रधान मत्री लोक सदन का सदस्य होना चाहिए। उसके बाद से यह परम्परा चली आ रही है कि प्रधान मत्री सदा लोक सदन का सदस्य ही होता है। *प्रधान मन्त्री की नियुक्ति के विषय मे राजा स्वय भी* कुछ करता है, इसका एक अन्य उदाहरण उस अवसर का है, जब आर्थर हृण्डरसन के लोक सदन के बहुमत दल का नेता चुन जाने पर भी राजा ने रमजे मक्डानल्ड को सम्मिलित सरकार का प्रमुख नियुक्त कर दिया था, जिसे १९३१ की राजमहल की क्रान्ति (Palace Revolution of 1931) की सज्ञा दी जाती है।

जहाँ तक अन्य मन्त्रियो की नियुक्ति का प्रश्न है प्रधान मन्त्री का परामर्श ही निर्णायक सिद्ध होता है। मन्त्रियो के चयन मे राजा प्रधान मन्त्री पर कभी कभी प्रभाव भर डाल सकता है। वह स्वय इस विषय म प्रधान मन्त्री का विरोध नही कर सकता। जसा लास्की न कहा है "यदि राजा की ओर स प्रधान मन्त्री द्वारा विचारित नियुक्ति का अति कडा विरोध हो तो चूकि प्रधान मन्त्री अपना पद ग्रहण करने से इन्कार करके सदा अपनी बात चला सकता है, यह स्पष्ट है कि इस क्षेत्र म राजा की वास्तविक शक्ति की सीमा वही तक है, जहाँ तक प्रधान मन्त्री अपने मस्तिष्क स उसे निर्धारित करे।[1]

पीर बनाने का विशेषाधिकार—राजा का दूसरा विशेषाधिकार लोगो को पीर बनाने से सम्बन्धित है। यदि लोक सदन द्वारा पारित कोई विधेयक लार्ड सभा म पारित न हो, तो प्रधानमन्त्री के कहने पर वह नय लोगो को लार्ड बनाकर और उन्हे लार्ड सभा की सदस्यता प्रदान कर लार्ड सभा के विरोध को समाप्त कर सकता है। पर यदि वह ऐसा न करना चाहे तो प्रधानमन्त्री स यह कह सकता है कि वह विधेयक को विषय बनाकर पुन साधारण चुनाव करवाये और यह देखे कि सरकार को राष्ट्र का पूरा समर्थन प्राप्त है या नही। सन् १९१० म जार्ज पचम ने ऐसा ही किया था। उन्होने तत्कालीन प्रधानमन्त्री लार्ड ऐस्क्विथ की नवीन पीर बनान की प्रार्थना स्वीकार करन से पहले उनसे यह कहा था कि वे लोकमत जानने के लिए पुन निर्वाचन करायें। यद्यपि नवीन पीर बनान की आवश्यकता उस समय नही पडी थी, क्योकि केवल नये पीर बनान की धमकी स ही लार्ड सभा के लोग दब गय थ,

---

1 'Since indeed a Prime Minister can always have his way by refusing to take office if Royal objection to his appointment is insistent it is obvious that the real power of the King in this realm is amply a function of degree to which the Pr Minister has made up his mind —L

तथापि इससे यह बात अवश्य सिद्ध हो गई थी कि राजा ऐसी विशेष परिस्थितियों में अपने इस विशेषाधिकार के प्रयोग में अपने विवेक का प्रयोग कर सकता है। पर सन् १९११ व १९४९ के संसदीय कानून के पारित होने के बाद लार्ड सभा की जो स्थिति हो गई है, उसमें अब नवीन पीर बनाने की आवश्यकता कदाचित कभी भी नहीं पड़ेगी और परिणामस्वरूप यह स्पष्ट है कि राजा के इस विशेषाधिकार का महत्व अब वह नहीं है, जो उस समय था जब लार्ड सभा के व्यवस्थापन सम्बन्धी अधिकार प्रायः लोक सदन जैसे ही थे।

संसद के विघटन का विशेषाधिकार—राजा का एक अन्य विशेषाधिकार प्रधान मन्त्री की प्रार्थना पर लोक सदन के विघटन से सम्बन्धित है। इस सम्बन्ध में एक मत तो यह है कि राजा का यह विशेषाधिकार वास्तविक है। प्रधान मन्त्री की माँग पर राजा आवश्यक रूप से लोक सदन का विघटन कर दे यह आवश्यक नहीं है, वरन् इस सम्बन्ध में उसे अपने विवेक से निर्णय करने का अधिकार है। दूसरा मत इस सम्बन्ध में यह है कि राजा का यह विशेषाधिकार औपचारिक है। प्रधानमन्त्री की माँग पर उसे लोकसदन का विघटन करना ही पड़ता है। पहले प्रकार का विचार संरक्षण के सिद्धान्त (Theory of guardianship) के समर्थकों का है। उनका कहना है कि राजा संविधान का संरक्षक है। अतः उसका यह अधिकार वास्तविक है कि लोक सदन के विघटन के प्रश्न पर वह अपने विवेक से कार्य कर सके। इस विचार के समर्थकों में मुख्य कीथ व निवटिन होगे हैं। दूसरे प्रकार का विचार लोकतन्त्रात्मक सिद्धान्त (Democratic Theory) अथवा संसदीय सिद्धान्त (Parliamentarian Theory) के समर्थकों का है। उनका कहना यह है कि संविधान प्रमुख (Constitutional head) होने के नाते राजा को अपने सभी विशेषाधिकारों का प्रयोग अपने मन्त्रियों के परामर्श से ही करना चाहिये, जिससे संविधान की रक्षा व संसदीय शासन प्रणाली का निर्वाह हो सके।

लोकतन्त्रात्मक सिद्धान्त के समर्थकों के अनुसार शासन के अध्यक्ष को केवल वैधानिक प्रमुख के रूप में कार्य करना चाहिए क्योंकि उसी दशा में उसके सभी कार्यों का दायित्व मन्त्रियों पर पड़ सकता है तथा इंगलैण्ड के राजा के विषय में यह कहना सही हो सकता है कि 'राजा कोई त्रुटि नहीं करता।' यदि वह ऐसा नहीं करता और अपने विशेषाधिकारों का प्रयोग अपने विवेक से स्वयं करता है तो परिणाम यह होगा कि अपने कार्यों के लिये उसे स्वयं उत्तरदायी होना पड़ेगा और इस प्रकार संसदीय शासन प्रणाली का मौलिक आधार ही समाप्त हो जायेगा।

इसके अतिरिक्त उनका तर्क यह भी है कि राजा को जो सम्मान आज प्राप्त है, उसका कारण तथा उसे आलोचना से परे माना जाता है इसका कारण यही है कि वह राजनीति में किसी भी पक्ष का पोषण नहीं करता और सभी दलों के मन्त्रिमण्डलों की इच्छानुसार कार्य करता है। यदि वह ऐसा नहीं करेगा, तो वह सार्वजनिक आलोचना से नहीं बच सकेगा और न फिर उसे वह सम्मान प्राप्त रहेगा जो

उसे आज प्राप्त है। अपनी इच्छा से कार्य करने का परिणाम यहा तक हो सकता है कि जिस दल के विरुद्ध उसके कार्य पडें, वह दल शक्ति प्राप्त करने पर राजपद को ही समाप्त कर दे। इस विचार के प्रमुख समर्थक लास्की व कार्टर है। लास्की का निष्कर्ष है कि अपने स्वार्थ को दृष्टि में रखते हुए राजा को मन्त्रिमण्डल के परामर्श से ही अपने विशेषाधिकारो का प्रयोग करना चाहिये। कार्टर ने तो यहा तक कहा है कि 'राजा जैसे ही अपनी इच्छानुसार कार्य करेगा उसे प्रत्यक्ष आलोचना का सामना करना पडेगा और थोडी भी आलोचना का मार्ग राजा के चले जाने का मार्ग बन जायगा।[1]

लास्की के अनुसार राजा को अपने विशेषाधिकारो के प्रयोग मे स्वेच्छा से चलने का अधिकार इसलिये भी नही दिया जा सकता कि ऐसा करने से राजा पूंजीवादी हितो की साधना की दृष्टि से कार्य करेगा क्योकि उनके मतानुसार राजा स्वभावत रूढिवादी पुरातनताप्रिय तथा परिणामत पूंजीवादी हितो का समर्थक है। लास्की के मतानुयायियो का एक अन्य तर्क यह भी है कि यदि राजा को सविधान का सरक्षक मान लिया जाये तो उसकी इस स्थिति से निरकुशता को बढावा मिलेगा।

मन्त्रियो की बर्खास्तगी का विशेषाधिकार—मन्त्रियो की बर्खास्तगी के विषय मे भी यह कहा जाता है कि वह राजा के विशेषाधिकार की वस्तु है। सन् १७८३ मे जार्ज पचम ने लार्ड नार्थ फाक्स के मन्त्रिमण्डल को बर्खास्त कर भी दिया था, जिससे यह सिद्ध भी होता है कि राजा मन्त्रियो को बर्खास्त कर सकता है। कीथ ने इसी बात का समर्थन किया है यद्यपि उसने कहा है कि 'यह शक्ति गम्भीर परिस्थितियो मे केवल बुद्धिमानी के साथ प्रयुक्त किये जाने के लिए है।[2] पर इस सम्बन्ध मे भी यह स्मरणीय है कि राजा स्वेच्छा से अपनी इस शक्ति का प्रयोग प्राय नही कर सकता। पूरे मन्त्रिमण्डल की बर्खास्तगी करने के विषय मे उसके इस अधिकार का प्रयोग निष्फल रहेगा यदि उस मन्त्रिमण्डल को लोक सदन मे बहुमत का समर्थन प्राप्त है। व्यक्तिगत मन्त्रियो की बर्खास्तगी करने का साहस वह प्रधानमन्त्री से वैर मोल लेकर नही कर सकता है क्योकि लोक सदन के बहुमत द्वारा समर्थित प्रधान मन्त्री का वैर उसकी ही समाप्ति का कारण बन सकता है। कुछ विचारको का मत है कि यदि राजा यह समझे कि मन्त्रिमण्डल की नीति को लोक सदन के बहुमत का समर्थन प्राप्त होते हुए भी जनता का समर्थन प्राप्त नही है, तो वह मन्त्रिमण्डल को बर्खास्त कर सकता है। पर जैसा जेनिग्स का विचार है यहा तक "मन्त्रियो की

---

1 'Once the King acts for himself he must also expect to be criticized directly And the road of least criticism is the road for the king
—Carter

2 "The power exists only for wise employment in grave circumstances'
—Ke

बर्खास्तगी का तर्क न होकर लोकसदन के विघटन का तर्क है।'[1] जनता के समर्थन की बात लोक सदन का विघटन होकर पुनः निर्वाचन होकर ही विदित हो सकती है। इस प्रकार हम देखते है कि मंत्रियो की बर्खास्तगी का विशेषाधिकार राजा का वास्तविक अधिकार नही है।

संसद के विधेयको की स्वीकृति का विशेषाधिकार—डिजरैली ने सन् १८५२ मे यह मत व्यक्त किया था कि विधेयको को अपनी स्वीकृति देने अथवा न देने का राजा का अधिकार वास्तविक है। यदि आवश्यक समझे तो वह संसद द्वारा पारित किसी भी विधेयक को अपनी स्वीकृति देने से इन्कार कर सकता है। पर अनुभव के आधार पर यह नही कहा जा सकता कि उसका यह अधिकार वास्तविक है। सन् १७०७ से इस अधिकार का किसी राजा द्वारा प्रयोग नही किया गया है और अब राजा के इस अधिकार को प्राय मृत माना जाता है।

पर यदि कोई राजा संसद द्वारा पारित किसी विधेयक को अपनी स्वीकृति देने से इन्कार कर दे तो परिणाम यही होगा कि मन्त्रिमण्डल त्यागपत्र दे देगा, क्योंकि कोई भी मन्त्रिमण्डल अपनी नीति की हार स्वीकार करने के लिए तैयार नहीं होगा। ऐसी दशा मे राजा के समक्ष दो विकल्प होते है। एक विकल्प यह हो सकता है कि वह प्रतिपक्षी दल के नेता से मन्त्रिमण्डल बनाने के लिये कहे। पर ऐसे मंत्रिमण्डल को लोक सदन का समर्थन प्राप्त नही होगा क्योकि इसका अर्थ राजा के कृत्य का समर्थन करना होगा। इसलिये राजा के समक्ष केवल यही विकल्प रह जायगा कि वह लोक सदन का विघटन करके पुनः निर्वाचन कराये। पर जैसा मुनरो का विचार है 'ऐसा करना किसी भी राजा के लिये खतरनाक होगा क्योकि यदि निर्वाचन का निर्णय उसके विरुद्ध हुआ तो उसका यह अर्थ होगा कि राजा अनिवार्यत अपना राजसिंहासन छोडे।'[2] इस प्रकार जब तक मंत्रिमण्डल को संसद का विश्वास प्राप्त रहता है और संसद जनता का प्रतिनिधित्व करती है, मन्त्रिमण्डल व संसद का मत लोकमत होता है और राजा के लिये उसको स्वीकार करना अनिवार्य होता है।

अब तो वस्तु स्थिति यह है कि राजा स्वयं विधेयको को अपनी स्वीकृति प्रदान नही करता और यह कार्य अब उसके द्वारा नियुक्त पाँच आयुक्तो द्वारा किया जाता है।

राजा की वस्तु स्थिति

राजा की शक्ति व उसके व्यावहारिक प्रयोग के विषय मे जो कुछ ऊपर कहा गया है उससे यही निष्कर्ष निकलता है कि राजा केवल एक संवैधानिक

---

1 "It is an argument for dissolution and not the dismissal of ministers" —*Jennings*

2 "That would be a dangerous step for any King to take because an adverse decision at the polls would inevitably suggest his abdication" —*Munro*

प्रमुख है। वह राज करता है पर शासन नही करता। अपने विशेषाधिकारो के विषय मे भी वह अपने विवेक से काय करने के लिये पूर्णत स्वतन्त्र नही है। उसे अपने मन्त्रियो के परामर्श के अनुकूल ही काय करना पडता है। पर इससे यह भी नही समझना चाहिये कि राजा रबर की मुहर है, जिसे मन्त्रिगण अपनी इच्छानुसार प्रयोग मे ला सकते हैं या वह एक हस्ताक्षर करने वाली मशीन है, जिससे जहाँ मन्त्रिगण चाहे हस्ताक्षर करा सकते है। इसमे सन्देह नही कि वह अपनी शक्तियो का वास्तविक प्रयोग नही कर सकता, पर यह भी निस्सन्देह है कि वह अपने प्रभाव का प्रयोग अवश्य करता है।

राजकाय मे राजा के प्रभाव की क्या सीमा है इसके विषय मे कुछ निश्चयात्मक रूप मे नही कहा जा सकता, क्योंकि राजा व मन्त्रिमण्डल के सम्बन्धो का कोई कानूनी रूप नही है। राजा व मन्त्रिमण्डल के बीच जो कुछ होता है, वह ऐसे आवरण मे ढका होता है कि उससे यह स्पष्ट नही होता कि राजा मन्त्रियो के कार्यों को प्रभावित करता है या मन्त्री राजा के कार्यों का निर्देशन करते है। फिर भी एसे कुछ ऐतिहासिक उदाहरण है जिनसे राजा व मन्त्रियो के सम्बन्धो पर प्रकाश पडता है। रानी विक्टोरिया व उसके मन्त्रियो का पत्र व्यवहार तथा निकोलसन द्वारा लिखित जार्ज प्रथम का जीवन व उसके शासन का विवरण जैसी कृतियो व अन्य अनेक व्यक्तिगत संस्मरणो के अध्ययन से हम यह जान सकते है कि राजा व मन्त्रियो के सम्बन्धो की वस्तु स्थिति प्राय क्या रहती है तथा राजा किस प्रकार समय पडने पर मन्त्रिमण्डल की नीतियो व उनके कार्यों को अपने व्यक्तित्व से प्रभावित करता है।

इंग्लैंड के इतिहास की यह एक सुप्रसिद्ध बात है कि रानी विक्टोरिया का व्यक्तित्व बडा प्रभावशाली था। वह शासन के नित्य प्रति के काय मे पर्याप्त हस्तक्षेप किया करती थी। मन्त्रियो के चयन मे भी उसकी इच्छा पर्याप्त रूप मे चलती थी। मन्त्रिमण्डल उस वृद्धा से डरते थे। एडवर्ड सप्तम ने भी अपने समय मे सन् १९०९ के बजट सम्बन्धी सकट के निवारण मे, लार्ड सभा के सुधार के प्रश्न को सुलझाने मे तथा परराष्ट्र सम्बन्धी विषयो के कुशल प्रतिपादन मे महत्वपूर्ण योग दिया था। जार्ज पचम ने अपने प्रभाव का प्रयोग अपने समय की उदारदलीय सरकार को अत्यधिक क्रान्तिकारी होने से बचाने के लिए किया था। यह भी कहा जाता है कि सन् १९३१ की सम्मिलित सरकार जार्ज पचम के ही कारण बनी थी। लास्की का मत है कि सन् १९१० मे हुए लोक सदन के तीसरे विघटन मे जार्ज पचम का ही हाथ था। सन् १९४५ की लेबर सरकार मे अर्नेस्ट बेविन परराष्ट्र मन्त्री बने, इसके विषय मे यह समझा जाता है कि जार्ज षष्टम ने अपने प्रभाव का प्रयोग किया था। उक्त उदाहरणो मे हम यह देख सकते है कि राजा समय पडने पर किस प्रकार राजकाय को प्रभावित कर सकता है।

राजा के प्रभाव के कारण

राजा का स्थान केवल संविधान प्रमुख का स्थान है और व्यावहारिक दृष्टि से उसका कोई व्यावहारिक महत्व नहीं हो सकता। फिर भी यदि राजा का महत्व है, तो उसके कुछ कारण हैं।

व्यक्तित्व—राजा के प्रभाव का सबसे प्रमुख कारण उसका व्यक्तित्व है। राजा का व्यक्तित्व यदि प्रभावशाली है, तो मन्त्रिगण स्वयं ही उसके परामर्श के सम्मुख नतमस्तक हो जाते हैं। इसके विपरीत यदि राजा का व्यक्तित्व प्रभावशाली नहीं होता तो उसे मन्त्रियों की बात माननी पड़ती है और उसे उनके हाथों की रबर की मुहर बन कर रहना पड़ता है।

अनुभव—राजा के प्रभाव का दूसरा कारण उसका अनुभव है। राजा जीवन भर शासन का अध्यक्ष रहता है और मन्त्रिमण्डल बदलते रहते हैं। वह अपने राज्य काल में कई मन्त्रिमण्डलों का उत्थान व पतन देख लेता है। अतः स्वाभाविक रूप से शासन कार्य का उसका अनुभव बदलने वाले मन्त्रिमण्डलों व मन्त्रियों से अधिक होता जाता है। उसकी स्थिति इस प्रकार एक ऐसे अनुभवी शासन कुशल व्यक्ति की हो जाती है जो अपने अनुभव के आधार पर मन्त्रिमण्डल को प्रभावित कर सकता है।

संसदीय शासन की कार्यविधि—राजा के प्रभाव का तीसरा कारण संसदीय शासन की कार्य विधि है। संसदीय शासन का अध्यक्ष होने के नाते मन्त्रिमण्डल की कार्यवाही उसके पास भेजी जाती है। परराष्ट्र विभाग का पत्र-व्यवहार भी उसके पास प्रतिदिन पहुँचता है। संसद में हुए वाद विवाद का सरकारी प्रतिवेदन व समाचार पत्रों में छपा विवरण उसके पास प्रतिदिन पहुँचता है। प्रधान मन्त्री का यह कर्तव्य है कि वह सब मन्त्रिमण्डलीय निर्णयों को राजा को बताये। उसका अपना अलग कर्मचारी मण्डल होता है। उसका एक मन्त्री भी होता है, जिसे राजा का आत्म साधक (Conscience Keeper) कहा जाता है। उसका एकमात्र कर्तव्य यही होता है कि सब राजनैतिक घटनाओं की सूचना राजा को देता रहे। इस प्रकार राजा को सम्पूर्ण शासन के विषय में इतना ज्ञान हो जाता है, जितना अलग अलग मन्त्रियों को कदाचित् नहीं होता। अतः स्वभावतः राजा इस स्थिति में रहता है, कि वह मन्त्रिमण्डल के सदस्यों को उचित कार्यों के करने के लिये प्रोत्साहित कर सके और आवश्यकता पड़ने पर मन्त्रियों को इस बात की चेतावनी भी दे सके कि उसके परामर्श न मानने का परिणाम अहितकर हो सकता है। यही कारण है कि बजहोट ने कहा है, कि "राजा का यह अधिकार है कि मन्त्री उससे परामर्श लें, उसका यह अधिकार है कि वह मन्त्रियों को प्रोत्साहित करे और उसका यह भी अधिकार है कि वह उन्हें सावधान रखे।[1]

---

1 The King has 'the right to be consulted the right to encourage and the right to warn —*Bagehot*

राजनतिक निष्पक्षता—राजा के प्रभाव का चौथा कारण उसकी राजनतिक निष्पक्षता है। चूंकि उसके लिए रूढिवादी, उदारदलीय तथा श्रमिकदलीय सभी प्रकार के मंत्रिमण्डल एक समान है, उसके परामश सभी प्रकार के मंत्रिमण्डलो को समान रूप म स्वीकार होते ह।

पद की महत्ता—राजा के प्रभाव का अन्तिम कारण उसके पद की महत्ता है। राजा का पद अतीत से चला आ रहा है। अत उसके प्रति सभी की वही आदर-भावना चली आ रही है जो उस समय थी जब राजा वास्तव म शक्तिशाली होता था। अत राजा की महत्ता का प्रभाव मंत्रिमण्डल के लोगो पर अवश्य पडता ह, क्योकि व लोग जन साधारण म से ही होते है।

राजा की शक्ति, उसके काय व उसके अधिकारो के विषय मे जो कुछ ऊपर कहा गया है उसम यह स्पष्ट है कि राजा की कोई वास्तविक शक्ति व उसके कोई वास्तविक अधिकार अब नही है, पर यह निश्चय है कि राजकाज म उसका प्रभाव अब भी महत्त्वपूण है, यद्यपि वह उस व्यक्ति के व्यक्तित्व पर निभर करता है जो राज सिंहासन का अधिकारी होता है।

राजपद अब भी क्यो बना हुआ है ?

इगलड मे राजपद का होना एक असगति है। एक ओर इगलड ससदीय लोकतत्र का जन्म स्थान है और दूसरी ओर वहाँ राजतत्र का भी अस्तित्व चल रहा है। साधारण व्यक्ति को इस पर आश्चय होना स्वाभाविक है, क्योकि लोकतन्त्र व राजतत्र का अथवा स्वतन्त्रता का साथ नही हो सकता। इसलिए यह प्रश्न उठता है कि इगलड म अब भी जब वहाँ पूण लोकतत्र की स्थापना हो चुकी है, राजपद कस बना हुआ है। इगलड मे राजपद के बने रहने के कारण ऐतिहासिक, राजनतिक, मनोवज्ञानिक आदि कई प्रकार के है।

ऐतिहासिक कारण

अंग्रेज लोगो का इतिहास कई प्रकार से इगलड म राजपद का अस्तित्व बनाये रखने के लिए उत्तरदायी है। राजपद के बने रहने के ऐतिहासिक कारणो का विवेचन हम निम्न प्रकार कर सकते है

(१) इगलड का राजपद एक ऐतिहासिक वस्तु है। वह लगभग ११५० वष पुराना है। सन् ८२९ मे, जब राजा एगबर्ट ने सम्पूण इगलड को अपने अधीन एक किया था, अब तक इगलड मे राजतन्त्र ही चला आ रहा है, यद्यपि सन् १६४९ से १६६० तक केवल ११ वष के लिए क्रॉमवेल ने गणतन्त्रात्मक शासन प्रणाली का भी असफल प्रयोग किया था। इतने समय से वहाँ के लोग उसके अस्तित्व को देखते आये है उसके विषय मे पढ़ते आये हैं और उसके साथ अपना जीवन बिताते आये हैं, अब राजा के अनस्तित्व की कल्पना करना भी उनके लिए अस्वाभाविक है। जनसाधारण के लिए राजा का पद उनकी ऐतिहासिक परम्परा का अग बन गया है

और यह कहा जाता है कि यदि बकिंघम राज प्रासाद मे राजा बना रहे तो अंग्रेज लोगो को ससार की ओर से कोई चिन्ता नही रहती। राजपद के कारण अंग्रेज अपने सम्पूर्ण जीवन को सुरक्षित समझता है। अंग्रेजो के लिए वह अतीत को वर्तमान मे और वर्तमान को भविष्य से जोडने वाली कडी है। बार्कर के शब्दो मे अंग्रेजो की भावना यह है कि "हमारे राजपद के बने रहने से हम मे यह भावना उत्पन्न होती है कि हमारा राष्ट्रीय जीवन उत्कर्ष व अपकर्षमय सुदूर भूत से चला आया है। इसी प्रकार यह हमम इस निश्चित आशा की भावना को भी भरता है कि भविष्य मे शताब्दियो तक हमारा राष्ट्रीय जीवन चलता रहेगा। हमारे राजनैतिक स्वरूप व सामाजिक ढाचे को यह स्थिर बनाता है और क्रान्तिकारी स्वप्नो व आवेगपूर्ण परिवर्तनो को रोकने मे सहायक होता है।"[1]

(२) इगलड के राजपद के अतीत का इतिहास भी बडा सराहनीय रहा है स्टुअर्ट काल के कुछ राजाओ को छोडकर सभी राजाओ ने अपने व्यक्तिगत लाभ की तुलना मे राष्ट्रीय हित की अधिक चिन्ता की है। इगलड के स्कूलो के बालक जब यह पढते है कि किस प्रकार सातवे व आठवें हनरी ने इगलैड को पोप के चगुल से बचाया रानी ऐलिजाबेथ प्रथम ने इगलड के इतिहास मे स्वर्ण युग का उदय किया और रानी विक्टोरिया ने साम्राज्य निर्माण किया, तो उन्हे राजपद द्वारा किये कार्यों पर गर्व होता है और उनके हृदय मे उसके प्रति स्वाभाविक प्रेम व सम्मान की भावना उत्पन्न हो जाती है। इगलड के राजाओ की सफलताओ के इतिहास ने राजपद को अंग्रेज लोगो का प्रिय बना दिया है और यही कारण है कि वे उसे बनाये रखने मे गर्व का अनुभव करते है।

(३) राजपद के बने रहने का अन्तिम ऐतिहासिक कारण वहा के राजतन्त्र का शान्तिपूर्ण जनतन्त्रीकरण है। इगलड के राजा लोकतन्त्र के उदय मे कभी बाधक सिद्ध नही हुए। उन्होने लोकतन्त्र को विकास की प्रक्रिया के अनिवार्य परिणाम के रूप मे स्वीकार किया और उसके विकास मे प्रारम्भ मे अनजाने और बाद मे जान-बूझकर, यद्यपि कभी कभी विवशतापूर्वक, सहयोग दिया। रानी अन विलियम व मेरी व प्रथम दो जार्ज राजाओ का योग इस सम्बन्ध मे विशेष उल्लेखनीय है। यही कारण *है कि राजपद के लिए लोगो मे कोई परम्परागत घृणा नही है,* बरन् वे उससे और प्रेम रखते है। इगलड के राजाओ ने यदि रूस के जार राजाओ की तरह अथवा "मैं राज्य हूँ" कहने वाले फ्रास के लुई चतुर्थ की तरह व्यवहार किया होता, तो

---

1 The continuity of our Monarchy inspires us with a sense of the continuity of our national life through long and storeyed past It equally inspires us with the sure hope of the continuation of our national life through future centuries It gives stability to our political form and social structure it helps to prevent revolutionary dreams and sensational changes —*Burke*

इगलैड का राजतन्त्र भी उसी तरह आमूल समाप्त हो गया होता, जिस तरह रूस अथवा फ्रास मे राजतन्त्र समाप्त हो गये। जैसा लास्की ने कहा है "सीधी बात यह है कि राजतन्त्र ने अपने को लोकतन्त्र के हाथ ऐसे बच दिया है, मानो वह उसी का प्रतीक हो और इस बिक्री की प्रक्रिया म उसकी जो प्रशसा हुई है उसका स्वर प्राय इतना एकरस रहा है कि कभी कभी उठने वाले विरोध के स्वर उसमे प्राय सुने नही गये है।'[1]

राजनतिक कारण

(१) राजनतिक कारणो म भी सबसे प्रमुख कारण राजतन्त्र का लोकतन्त्री करण है। इगलण्ड मे निरकुश राजतन्त्र का रूपान्तरण होकर सवधानिक राजतन्त्र की स्थापना हुई है। राजा ने इस रूपान्तरण का कभी विरोध नही किया, वरन् उसने उसे कायरूप दन म सहायता ही दी। इग्लैड के अधिकाश राजा इतने चतुर रहे कि उन्होने हवा के रुख को पहचाना और यह जान लिया कि लोकतन्त्र की शक्ति का विरोध करना सम्भव व श्रेयस्कर नही होगा। अत उन्होने उसका स्वागत किया और जिस शान से वे निरकुश राजाओ के रूप मे शासन करते थे, उसी शान से वे सवधानिक राजाओ के रूप म काय करने के लिये तैयार हो गये। इसी कारण पूण लोकतन्त्र की स्थापना होने पर भी इगलण्ड मे राजपद बना हुआ है और बडे विश्वास के साथ लोग यह कहते हैं कि ससार मे केवल पाच राजा रहेंगे—चार राजा खेलने वाले ताशो के और एक इगलण्ड का राजा। जसा रनोल्ड ने कहा ह "राजा लोक इच्छा का विरोध न करके उसके अनुसार राज्य इसलिए नही करता कि लोकतन्त्र उसके अधीन हो गया है, वरन् इसलिये करता ह कि राजतन्त्र औचित्यप्रिय बन गया है।"[2]

(२) दूसरा राजनतिक कारण राजा की राजनतिक निष्पक्षता ह। राजा किसी राजनतिक दल का साथी नही है। विविध दल जब शक्ति प्राप्त करके सरकार बनाते हैं, तो वह उनका समान रूप मे स्वागत करता ह। अत सब राजनैतिक दल उसका समान रूप स आदर करते है। सन् १९२३ मे श्रमिक दल के कुछ लोगो ने राजपद के समाप्त करने का प्रस्ताव रखा था। पर उसे आवश्यक समथन प्राप्त नही हुआ था। ट्रेड यूनियन काग्रेस निश्चयात्मक रूप स एक वामपक्षी सस्था है, पर उसने भी सन् १९४० म सोने से मढा हुआ एक बज अपनी राजभक्ति के प्रतीक के

---

1 Monarchy, to put it bluntly has been sold to democracy as a symbol of itself and so nearly universal has been the chorus of eulogy which has accompanied the process of sale, that rare voices of dissent have hardly been heard' —*Laski*

2 "It is not that democracy has become subservient but because monarchy has become reasonable that the King reigns not in defiance but in conformity to the popular will" —*Reynolds*

रूप में राजा का भेंट किया था। यदि राजा राजनैतिक रूप से निष्पक्ष न होगा, तो वह दलगत राजनीति की वस्तु बन जायगा और परिणाम यह होगा कि उसके पद का अस्तित्व ही विवाद की वस्तु बन जायगा तथा प्रत्येक दल अपने पक्ष के समर्थन करने वाले राजा को राज सिंहासन का अधिकारी बनाने की सोचने लगेगा। जैसा जैनिंग्स ने कहा है 'संविधान यह मान कर चलता है कि यदि राजा निष्पक्ष न भी हो, तो भी उसे कम से कम व्यवहार तो ऐसा करना ही होगा, मानो वह निष्पक्ष है, यदि वह किसी दल का निश्चित समर्थक होता है, तो संविधान में राजाओं के विकल्प के लिए उसी प्रकार व्यवस्था करनी होगी, जिस प्रकार उसमें सरकारों के विकल्प की व्यवस्था है।[1] चूंकि राजा का व्यवहार कभी ऐसा नहीं रहा है कि वह राजनीति में किसी दल का समर्थक प्रतीत हो कोई भी दल उसके पद को समाप्त करने की नहीं सोचता।

(३) राजपद के बने रहने का अंतिम कारण संसदीय शासन व्यवस्था का अस्तित्व है। संसदीय शासन प्रणाली के लिए एक संवैधानिक अध्यक्ष की आवश्यकता होती है। राजा उस आवश्यकता की पूर्ति करता है। वह संसदीय शासन के संवैधानिक अध्यक्ष का कार्य करता है।

मनोवैज्ञानिक कारण

(१) अंग्रेज लोगों की मनस्थिति भी राजपद के बने रहने का एक कारण है। अंग्रेज लोगों के स्वभाव के विषय में यह बात प्रसिद्ध है कि वे स्वभाव से रूढ़िवादी व पुरातनतप्रिय होते हैं। वे अपनी ऐतिहासिक परम्परा की रक्षा करना चाहते हैं। वे उन सब संस्थाओं को बनाये रखना चाहते हैं जो प्राचीन समय से चली आ रही हैं। उनका स्वभाव अंग्रेज नाटककार गोल्डस्मिथ के 'शी स्टुप्स टु कौंकर' (She Stoops to Conquer) के एक पात्र हार्ड कैसिल (Hard Castle) जैसा है जो केवल पुरानी वस्तुओं को ही पसंद करता है। उसको पुरानी शराब, पुरानी पत्रिकायें, और यहां तक कि पुरानी पत्नी भी प्रिय है। अतः ऐसे स्वभाव वाले होने के कारण अंग्रेज लोग पुराने समय से चले आने वाले राजपद को समाप्त नहीं करना चाहते, क्योंकि उसको बनाये रहने से उनकी ऐतिहासिक परम्परा की रक्षा होती है और साथ ही साथ किसी हानि की सम्भावना भी नहीं है।

(२) अंग्रेज लोगों की भावना के अनुसार राजा उनकी एकता, दृढ़ता व सुरक्षा का प्रतीक है। वे समझते हैं कि राजपद के बने रहने से देश का सामाजिक, आर्थिक व राजनैतिक ढांचा दृढ़ बना रहेगा। उनकी यह भावना इतनी प्रबल है

---

1 'The constitution assumes that even if the sovereign is not impartial at least he will try to behave as if he were if he is to become a definite supporter of some particular party then the constitution must provide for alternative Monarchs as it provides for alternative Governments' —*Jennings*

कि वे समझते है कि "यदि राजा बकिंघम राज प्रासाद मे बना रहे, तो लोग और भी चन की नीद सोते है।" अग्रेज लागो की भावना राजा की ओर जब इस प्रकार की है, तो उसका बना रहना स्वाभाविक ही है।

अन्तर्राष्ट्रीय कारण

राजा के पद के बने रहने का एक कारण उसकी अ तर्राष्टीय स्थिति भी है। वह राष्टमण्डल (Commonwealth) के देशो को एक सूत्र म जोडन वाली सुनहरी कडी है। पूण स्वतत्र देशो के राष्टमण्डल म सम्मिलित होन से पहले राजा की स्थिति वस्तुत बडे महत्व की थी। व्यवहार रूप मे स्वतत्र होते हुए भी समस्त उपनिवेशो की स्थिति राजा के अधीनस्थ प्रदेशो की थी। वह सब उपनिवशो के आदर का पात्र था। पर जब से अनेक उपनिवेश स्वतत्र हुए है और भारत जसे पूण स्वतत्र गणतत्र भी इसमे सम्मिलित हुए है, उसकी स्थिति अब पहले जसे महत्व की नही रही। भारत व अन्य अनेक पूण स्वतत्र देश राष्ट्रमण्डल मे अब राजा के अधीन देशो के रूप मे नही हैं, वरन् वे पारस्परिक सहयोग के लिए उसम बने हुए है। फिर भी यह निस्सदेह है कि राजा उसका अध्यक्ष है, इस कारण इगलण्ड को बहुत कुछ सम्मान प्राप्त है और यह भी एक मह त्वपूण कारण है कि अग्रेज लोग राजपद को अक्षुण्ण बनाये रखना चाहते है।

इस प्रकार हम देखते है कि राजपद की ऐतिहासिक परम्परा राजनतिक निष्पक्षता पर आधारित उसकी राजनतिक उपयोगिता अग्रेज लोगो की पुरातनप्रियता व राजा के कारण इगलैण्ड को प्राप्त अन्तर्राष्ट्रीय महत्ता, सभी राजपद के अस्तित्व को बनाये रखने म सहायक हैं, यद्यपि यह नही कहा जा सकता कि इस सम्ब ध मे किस कारण का महत्व औरो से अधिक है।

SELECT READINGS

Bailey	British Parliamentary Government
Carter	Government of Great Britain
Dicey	The Law of Constitution
Greaves	The British Constitution
Jennings	Cabinet Government
	The British Constitution
Keith	The Constitution of England from Queen Victoria to George VI
Laski	Parliamentary Government in England
Lowell	The Government of England
Marriot	Mechanism of the Modern State
Martin	The Magic of Monarchy
Munro	The Governments of Europe
Ogg	English Government and Politics
Ogg and Zink	Modern Foreign Governments
Wade and Phillips	Constitutional Law

४
मन्त्रिमण्डल

'यह एक सयोजक समिति है जोडने वाला समास चिह्न है।'

—बैजहॉट

इगलड म शासन की प्रणाली ससदीय है। इसलिय जसा स्वाभाविक है, वहा कायपालिका द्वत है। औपचारिक कायपालिका वहा राजा अथवा रानी है और वास्तविक कायपालिका मन्त्रिमण्डल है, जिसका अध्यक्ष प्रधान मत्री है। वहा की शासन व्यवस्था मे मन्त्रिमण्डल का स्थान बडे महत्व का है।

मन्त्रिमण्डल का महत्व

मन्त्रिमण्डल सम्पूण शासन व्यवस्था का केन्द्र है। वह वास्तविक कायपालिका है, जिसका तात्पय यह है कि राजमुकुट की व शक्तिया जिनका औपचारिक उपभोग राजा करता है, वास्तव म मन्त्रिमण्डल द्वारा प्रयोग की जाती है। मन्त्रिमण्डल उन शक्तियो का प्रयोग जनता के प्रतिनिधि के रूप म भी करता है और इस प्रकार शासन की सम्पूण व्यवस्था को लोकतन्त्रात्मक आधार प्रदान करता है। वस्तुत राजा म जा शक्तिया निहित है, उन सब का प्रयोग मन्त्रिमण्डल द्वारा ही किया जाता है। वास्तविक कायपालिका मन्त्रिमण्डल ही है। यही कारण है कि लोवेल को हम उसके महत्व का प्रतिपादन यदि यह कह कर करत हुए पाते है कि "वह राजनतिक भवन की आधारशिला है"[1] तो रमजे म्यार को उसके विषय मे यह मत व्यक्त करते हुए पाते हैं कि "वह राज्य के जहाज को चलान वाला पहिया है, जिसका चालक प्रधान मत्री है।"[2] जोन मरियट न तो उसे सम्पूण शासनसूत्र का केन्द्र माना है और कहा है कि "यह वह धुरी है जिसके चारो ओर शासन की सम्पूण मशीन घूमती है।"[3]

---

1 It is the Key stone of the political arch —Lowell

2 It is the steering wheel of the ship of the state with Prime Minister as the steerman —Ramsay Muir

3 It is the pivot round which the whole machinery revolves —John Merriot

मन्त्रिमण्डल का महत्व इसलिए भी है कि उसके माध्यम से राजनैतिक प्रभु व कानूनी प्रभु के बीच सामञ्जस्य हो जाता है। इगलैंड मे राजनैतिक प्रभुता वहाँ की जनता मे निहित है। उसकी मूर्त अभिव्यक्ति जनता द्वारा निर्वाचित लोकसदन द्वारा होती है, कानूनी प्रभुता राजा मे निहित होती है। मन्त्रिमण्डल दोनो को जोड़ने वाली कड़ी का कार्य करता है। एक ओर यह जनता की प्रतिनिधि समिति है, क्योकि उसमे उस ससद के सदस्य होते है जो जनता की प्रतिनिधि सस्था है। दूसरी ओर वह शासन के कार्य मे राजा को परामर्श देने वाली समिति है। इस प्रकार मन्त्रिमण्डल की स्थिति ऐसी है कि वह राजा को दिये जाने वाले अपने परामर्श मे लोक इच्छा का समावेश कर सकती है और ऐसा करके कानूनी प्रभु के आदेशो व राजनैतिक प्रभु की आकांक्षाओ मे सामञ्जस्य ला सकती है। बैजहोट के शब्दो मे "यह एक सयोजक समिति है, जोड़ने वाला समास चिह्न है अथवा राज्य के व्यवस्थापन विभाग व कार्यपालक विभाग को जोड़ने वाला बकसुआ है।[1] वस्तुत राजतन्त्र व लोकतन्त्र का जो विरोध है, मन्त्रिमण्डल उसका निराकरण करता है और ऐसा करके वह राजतन्त्र का लोकतन्त्रीकरण सम्भव बना देता है।

अपनी असीम शक्ति व व्यापक कार्य क्षेत्र के कारण भी मन्त्रिमण्डल का बड़ा महत्व है। राजमुकुट की कार्यपालिका शक्तियो का वास्तविक प्रयोग तो उसके हाथ मे है ही वह अन्य अनेक प्रकार के कार्य भी करती है। व्यवस्थापन का सचालन करना भी उसी का कार्य है। मन्त्रिमण्डल ही अधिकाश विधेयको को ससद मे प्रस्तुत करता है। अधिकाश महत्वपूर्ण मामलो मे नीति निर्धारण का कार्य भी वही करता है। ग्लैडस्टन ने इसी कारण इसके महत्व के विषय मे यह कहा है कि 'अपने वैभव की दृष्टि से ही नही, अपनी शक्ति की गहनता उसके लचीलेपन तथा उसकी विविधता की दृष्टि से भी यह आधुनिक समय के राजनैतिक जगत की एक अत्यन्त वचित्र्यपूर्ण कृति है।'[2]

मन्त्रिमण्डल की विशेषताये

अंग्रेजी मन्त्रिमण्डल की व्यवस्था के अध्ययन का अपना स्वय का महत्व है। इसका कारण यह है कि इगलण्ड मन्त्रिमण्डलीय प्रणाली का मातृदेश है और यहा की मन्त्रिमण्डल की व्यवस्था उन अन्य देशो के लिए आदर्श रही है, जिन्होंने उसका अनुकरण किया है। अंग्रेजी मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था का अध्ययन ससार की मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था के समझने की एक कुजी है। सम्पूर्ण सविधान की तरह ही वहाँ की

1 'It is a combining committee a hyphen which joins a buckle which fastens the legislative part of the state with the executive part —*Bagehot*

2 "It is perhaps the most curious formation in the political world of modern times not for its dignity but for its subtility its elasticity and its many sided diversity of power —*Gladstone*

मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था भी किसी नियोजन का परिणाम नहीं है, वरन् वह धीरे धीरे हुए विकास का परिणाम है। उसकी जो विशेषताये है, उनका उद्भव किसी योजनाबद्ध ढग से नहीं, वरन् स्वत प्रथाओ के विकास द्वारा हुआ है। इगलण्ड की मन्त्रिमण्डलीय प्रणाली की विशेषताओ का विवेचन हम निम्न प्रकार कर सकते हैं

राजा की प्रथकता

इगलण्ड की मन्त्रिमण्डलीय प्रणाली की पहली विशेषता यह है कि ध्वजमात्र शासक होने के नाते राजा कार्यपालिका का एक अभिन्न अग है। फिर भी वह मन्त्रिमण्डल मे सम्मिलित नहीं है। परिणामस्वरूप न तो वह मन्त्रिमण्डल की बैठको की अध्यक्षता करता है और न वह उसकी कार्यवाही मे भाग लेता है। मन्त्रिमण्डल की यह व्यवस्था विचार कर नहीं बनाई गई है, वरन् वह अवसरानुकूल स्वय ऐसी हो गई है। जार्ज प्रथम ने अपने राज्यकाल मे इगलैण्ड की राजनीति मे कोई रुचि नहीं ली। उसे केवल हनोवर वश की चिन्ता थी। वह अग्रेजी भी नहीं जानता था। अत उसने मन्त्रिमण्डल की बैठको मे भाग लेना बन्द कर दिया। जार्ज द्वितीय ने भी ऐसा ही किया। परिणाम यह हुआ कि यह एक परम्परा बन गई कि राजा मन्त्रिमण्डल की बैठक मे न तो सम्मिलित हुआ करेगा और न उसकी अध्यक्षता ही करेगा। जार्ज तृतीय ने इस परम्परा को तोडने का प्रयत्न किया। उसने एक बार फिर इस बात का प्रयत्न किया कि वह मन्त्रिमण्डल की बैठको मे सम्मिलित होकर उसकी अध्यक्षता करे। पर उसके इस प्रयत्न का बडा विरोध हुआ और वह इसमे असफल रहा। जो परम्परा पड गई वह आज तक चली आ रही है और वह वहा की मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था की एक प्रमुख विशेषता है। मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था की इस विशेषता के कारण राजतन्त्र का लोकतन्त्रीकरण होने मे बडी सहायता मिली है। इसके द्वारा राजा की शक्ति सीमित हुई है। उसके प्रभाव मे कमी हुई है तथा राजा द्वारा मन्त्रिमण्डल के निर्णयो पर प्रत्यक्ष प्रभाव डालने का अवसर समाप्त हो गया है।

पर इससे यह नहीं समझा जाना चाहिये कि मन्त्रिमण्डल के कृत्यो पर राजा का कोई प्रभाव ही नहीं पडता। मन्त्रिमण्डल के क्रिया कलापो पर राजा का बडा महत्वपूर्ण प्रभाव रहता है। उदाहरणार्थ, रानी विक्टोरिया के विषय मे यह एक सुप्रसिद्ध बात है कि मन्त्रिमण्डल के निर्माण के सम्बन्ध मे उसकी बात चलती थी। कौन व्यक्ति मन्त्रिमण्डल मे होना चाहिए और कौन नहीं होना चाहिये, इस बात का निर्णय उसकी इच्छानुसार होता था। मन्त्रिमण्डल के कार्यों पर एडवर्ड सप्तम का भी प्रभाव बडा महत्वपूर्ण रहा था। एडवर्ड अष्टम के विरोध मात्र से प्रधान मन्त्री बाल्डविन की नीति मन्त्रिमण्डल, ससद व सम्पूर्ण देश के लिए एक विवाद का विषय बन गई थी। इसी प्रकार लार्ड ऐशर के समय मे जार्ज पचम ने जब साम्राज्य विषयक कार्यों मे अपनी रुचि दिखलाई थी और उसने सम्बन्धित नीति के विषय मे यह चाहा था कि उसके मन्तव्यो मे उसकी इच्छा का भी महत्व रहे, तो मन्त्रिमण्डल को वैसा करना पड़ा था।

मन्त्रिमण्डल व राजा के सम्बन्ध की व्यवस्था ही वस्तुत ऐसी है कि राजा मन्त्रिमण्डल के क्रिया कलापों पर अपना प्रभाव डाल सकता है। राजा का अधिकार है कि वह प्रधानमन्त्री से परराष्ट्र विषयक सभी अथवा किसी पत्र व्यवहार की प्रतियाँ प्राप्त कर सके, उन पर अपनी सम्मति दे सके और मन्त्रिमण्डल से उन पर पुन विचार के लिये कह सके। भावनात्मक दृष्टि से अंग्रेजों के लिये अब भी यही बात है कि राज्य राजा का ही है। अत मन्त्रिमण्डल के लिये राजा की बात का महत्त्व स्वभावत भी होता ही है। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि यद्यपि राजा मन्त्रिमण्डल की बैठकों म सम्मिलित होकर उसकी अध्यक्षता नहीं करता, फिर भी मन्त्रिमण्डल के निर्णयों पर वह अपना प्रभाव अवश्य डाल सकता है, यद्यपि वह प्रभाव कितना व्यापक हो सकता है, यह बात राजा के व्यक्तित्व पर निर्भर करती है। जैसा लास्की ने कहा है "यदि उसे सब सूचनायें ठीक से मिलती रहे, तो एक उत्साही राजा नीति निर्धारण में पर्याप्त योग दे सकता है।' पर राजा यदि कोई अशक्त व्यक्ति होगा, तो उसे तो फिर मन्त्रिमण्डल की इच्छानुसार ही उसकी कठपुतली बनकर रहना पडेगा।

कार्यपालिका व व्यवस्थापिका के सम्बन्ध की घनिष्ठता

अंग्रेजी मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था की एक अन्य विशेषता कार्यपालिका व व्यवस्थापिका के सम्बन्ध की घनिष्ठता है। जैसा ससदीय प्रणाली में साधारणत होता है, इंगलण्ड म मन्त्रिमण्डल की स्थिति संसद की समिति की है और इस कारण वह संसद के प्रति पूर्ण रूप से उत्तरदायी है। मन्त्रिमण्डल का प्रत्येक मन्त्री संसद के किसी न किसी सदन का सदस्य अवश्य होता है। यदि नियुक्ति के समय वह संसद का सदस्य नहीं होता, तो उसे संसद की सदस्यता छ महीने की अवधि में प्राप्त करनी होती है। इसी प्रकार किसी संसत्सदस्य द्वारा मन्त्रिमण्डल की सदस्यता प्राप्त होने से उसकी संसद की सदस्यता समाप्त नहीं होती। उसे संसद सदस्य व मन्त्री दोनों के रूप म ही कार्य करना पडता है। सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल संसद की बैठकों म भाग लेता है उसके विवादों में सम्मिलित होता है, मत लिये जाने पर मतदान करता है और वह एक ऐसे केन्द्र के रूप में कार्य करता है, जिस पर सब शासन कार्य केन्द्रित रहता है। इसके अतिरिक्त अपने प्रत्येक कार्य के लिये वह संसद के प्रति उत्तरदायी होता है। इस सम्बन्ध में संसद का यह अधिकार है कि वह मन्त्रिमण्डल के कार्यों की आलोचना कर सके, उससे प्रश्न पूछ सके और आवश्यक हो तो उसके विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव भी पारित कर सके। मन्त्रिमण्डल केवल तभी तक अपने पद पर रह सकता है, जब तक उसे लोक सभा का विश्वास प्राप्त रहे। अपने पद पर रहने के लिये मन्त्रिमण्डल को यदि संसद के विश्वास पर निर्भर रहना पडता है, तो संसद भी अपने सम्पूर्ण व्यवस्थापन कार्य को स्वय ही नहीं चला सकती है क्योंकि सभी महत्वपूर्ण कानूनों के विधेयक मन्त्रियों द्वारा ही संसद म प्रस्तुत किये जाते है।

---

1 'An energetic Monarch skilfully advised can still play a considerable part in shaping the emphasis of policy —Laski

इस प्रकार हम देखते है कि इगलण्ड म व्यवस्थापिका व कायपालिका का बडा घनिष्ठ सम्ब ध है। वहा वस्तुत मौन्टस्क द्वारा प्रतिपादित शक्ति का पूण पृथक्कीकरण अथवा आग व जि क द्वारा प्रतिपादित शक्ति का आशिक पृथक्कीकरण नही है। आग व जि क का प्रतिपादन है कि जहा यदि शक्ति का पूण पृथक्कीकरण नही, ता आशिक पथक्कीकरण तो है ही, क्योकि वहा यायपालिका की शक्ति पूणत पृथक है और वह अपने कार्यो के सम्पादन म पूण स्वतन्त्र है। पर काय करने की स्वतन्त्रता व शक्ति का पृथक्कीकरण दो भिन्न भिन्न वस्तुय ह। जहा व्यवस्थापिका का एक अग अर्थात् लाड सभा न्यायालय के रूप म काम करता हो तथा व्यवस्थापिका व कायपालिका दोनो म वडा घनिष्ठ सम्ब ध हो, वहा शक्ति के पृथक्कीकरण का अस्तित्व नही माना जा सकता। अत यह स्पष्ट ह कि इगलण्ड मे शासन के तीनो अगो मे शक्ति का पृथक्कीकरण नही है वरन् ससदीय शासन व्यवस्था वाल देश के लिये जसा स्वाभाविक है, वहा शासन के अगो म घनिष्ठ सम्ब ध है।

मन्त्रिमण्डल का लोकसदन के विघटन का अधिकार

अग्रेजी मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था की एक अन्य विशेषता मन्त्रिमण्डल का यह अधिकार है कि मतभेद के समय वह लाक सदन को विघटित करा सकता है। अपने किसी काय के लिय यदि मन्त्रिमण्डल ससद का विश्वास प्राप्त न कर सके अथवा मन्त्रिमण्डल द्वारा प्रस्तुत किसी विधेयक को ससद पारित न कर सके और यदि मन्त्रिमण्डल यह समझे कि उसे राष्ट्र का समथन प्राप्त है, तो मन्त्रिमण्डल का यह अधिकार है कि वह लोक सदन का विघटित करा कर पुन निर्वाचन करा सके। पर ऐसा मन्त्रिमण्डल के पूण कायकाल म केवल एक बार हो सकता है। इस व्यवस्था का बडा राजनतिक महत्त्व ह, क्योकि इसके कारण मन्त्रिमण्डल का स्थायित्व बना रहता है। लाक सदन के सदस्यो को इस व्यवस्था के कारण यह भय बना रहता है कि यदि वे लाग छाटी छाटी बातो पर अथवा अकारण ही मन्त्रिमण्डल के कार्यों का विरोध करग ता मन्त्रिमण्डल लाक सदन का विघटन करा देगा। परिणामस्वरूप उन लोगो का सदन की सदस्यता स हाथ धोना पडेगा तथा पुन निर्वाचन की कठिनाइयो का सामना करना पडेगा। चूकि मन्त्रिमण्डल के स्थायित्व के कारण लाकसदन का स्थायित्व बना रहता है, लाक सदन के लाग मन्त्रिमण्डल के स्थायित्व का बनाये रखत है।

त्रिमुखी उत्तरदायित्व

उत्तरदायी शासन व्यवस्था म मन्त्रिमण्डल का उत्तरदायित्व भी उतना ही व्यापक हाता ह जितना व्यापक उसका अधिकार क्षेत्र होता है। इगलड के मन्त्रिमण्डल के विषय म भी यही बात सत्य है। वहाँ के मन्त्रिमण्डल का तीन ओर अपने दायित्व का निवाह करना पडता है। एक ओर वह यदि राजा के प्रति उत्तरदायी हाता है, ता दूसरी ओर वह सदन के लाकसदन के प्रति उत्तरदायी हाता है। इनके अतिरिक्त उसके सदस्य परस्पर भी एक दूसरे के प्रति उत्तरदायी हाते है। यही कारण है कि उसके विषय म यह कहा जाता है कि उसका उत्तरदायित्व त्रिमुखी है।

मन्त्रिमण्डल का पहला उत्तरदायित्व राजा के प्रति होता है, जो उसके प्रधान मन्त्री की और उसके परामर्श पर अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति करता है। इसके अतिरिक्त मन्त्रिमण्डल केवल तभी तक अपने पद पर रह सकता है, जब तक उसे राजा का विश्वास प्राप्त रहे। पर यह बात केवल सैद्धान्तिक है। व्यवहार में राजा के प्रति मन्त्रिमण्डल का दायित्व केवल नाममात्र का है। राजा केवल वैधानिक अध्यक्ष है और उसे मन्त्रिमण्डल के परामर्श पर चलना पड़ता है। सिद्धान्त व व्यवहार के भेद की जो अंग्रेजी संविधान की एक विशेषता है, यह उसका एक स्पष्ट उदाहरण है। फिर भी इससे यह नहीं समझना चाहिये कि राजा के प्रति मन्त्रिमण्डल का कोई उत्तरदायित्व ही नहीं है। अब भी मन्त्रिमण्डल का यह दायित्व है कि अपने सब निर्णयों की सूचना विधिवत् राजा को दे और राजा का यह अधिकार है कि वह उन पर अपनी राय दे सके। बजहोट का यह प्रसिद्ध वाक्य कि राजा का यह अधिकार है कि "उससे परामर्श लिया जाय, वह प्रोत्साहित कर सके और वह चेतावनी दे सके,'[1] राजा के प्रति मन्त्रिमण्डल के दायित्व के अस्तित्व की ओर ही संकेत करता है।

दूसरी ओर मन्त्रिमण्डल का उत्तरदायित्व संसद के लोकसदन के प्रति होता है। सन् १९११ तक इंगलैंड का मन्त्रिमण्डल संसद के दोनों सदनों के प्रति उत्तरदायी होता था। पर १९११ व १९४९ के संसदीय कानून के पारित होने के बाद से लार्ड सभा की शक्ति बहुत कम हो गई है और मन्त्रिमण्डल का दायित्व केवल लोक सदन के प्रति ही रह गया है। लोक सदन मन्त्रिमण्डल से प्रश्न कर सकता है, भर्त्सना सम्बन्धी व कामरोको प्रस्ताव रख सकता है और अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा मन्त्रिमण्डल को पदच्युत कर सकता है। इस प्रकार लोकसदन मन्त्रिमण्डल पर नियन्त्रण रखता है। पर व्यवहार में यह बात नहीं है। व्यवहार में मन्त्रिमण्डल लोक सदन का मार्ग दर्शन व नियन्त्रण करता है। मन्त्रिमण्डल लोक सदन के प्रति उत्तरदायी है। इसका तात्पर्य व्यवहार में केवल यही है कि वह मन्त्रिमण्डल से प्रश्न कर सकता है, उसकी आलोचना कर सकता है और इस प्रकार मन्त्रिमण्डल के निर्णयों पर अपना प्रभाव डाल सकता है। लोकसदन मन्त्रिमण्डल को पदच्युत कर सकता है इस बात का अब केवल सैद्धान्तिक महत्व रह गया है और यही कारण है कि लोकसदन के विषय में जैसा जेनिंग्स ने कहा है, यह कहा जाता है कि 'यह आलोचना का स्थान व लोकमत की अभिव्यक्ति का केन्द्र है।'[2]

राजा व लोक सदन के प्रति उत्तरदायी होने के अतिरिक्त मन्त्रिमण्डल के सदस्य परस्पर एक दूसरे के प्रति भी उत्तरदायी होते हैं।

---

[1] The King has "a right to be consulted to encourage and to warn" —*Bagehot*

[2] "House of Commons is a forum for criticism and a focus of public opinion" —*Jennings*

मन्त्रिमण्डल का सामूहिक दायित्व

इंगलण्ड की मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था की एक अन्य विशेषता यह है कि मन्त्रिमण्डल का दायित्व सामूहिक होता है। मन्त्रिमण्डल का दायित्व सामूहिक है, इसका बडा संवैधानिक महत्व है और जैसा क्विंटिन हाग ने कहा है "वह अंग्रेजी मन्त्रिमण्डल व्यवस्था की कार्य विधि का मूल आधार है।[1] व्यवहार में दायित्व की सामूहिकता के कुछ बडे महत्व के परिणाम होते हैं जिनका विवेचन निम्न प्रकार किया जा सकता है

(१) मन्त्रिमण्डल का रूप पूर्ण इकाई का रूप होता है। मन्त्रिमण्डल उसका एक अंग होता है। व्यक्तिगत रूप में किसी मन्त्री का कोई महत्व नहीं होता। अपने प्रत्येक कार्य में मन्त्रिमण्डल के निर्णय के अनुसार चलना उसका नैतिक कर्तव्य होता है। उसका उत्थान व पतन मन्त्रिमण्डल के साथ ही होता है। कोई भी मन्त्री मन्त्रिमण्डल का सदस्य होकर अपने पराये की भावना से कार्य नहीं कर सकता। उसे तो सब कार्य इस दृष्टि से करने होते हैं कि उसके सब कार्यों के लिये पूरा मन्त्रिमण्डल उत्तरदायी है और मन्त्रिमण्डल के सब कार्यों में उसका दायित्व सम्मिलित है।

(२) मन्त्रिमण्डल की बैठकों में विचार व विवाद की पूर्ण स्वतन्त्रता रहती है। किसी विषय में सम्बद्ध निर्णय लिये जाने में पहले उन लोगों को अपने विचार व्यक्त करने की और तत्सम्बन्धी विवाद में पूर्णरूपेण भाग लेने की स्वतन्त्रता होती है। समय पडने पर एक दूसरे का विरोध भी कर सकते हैं। पर यह सब केवल तभी तक रहता है, जब तक किसी विषय पर विवाद व विचार होकर निर्णय नहीं ले लिया जाता। निर्णय होने के बाद प्रत्येक सदस्य का यह नैतिक कर्तव्य है कि वह उस निर्णय को अपना निर्णय माने और उसी रूप में उसे क्रियान्वित किये जाने में अपना सहयोग दे। असहमत मन्त्री के लिये भी यह आवश्यक है कि वह मन्त्रिमण्डल के निर्णय पर चले और सार्वजनिक रूप से उसका समर्थन करे। यदि वह ऐसा नहीं करना चाहता तो फिर उसके लिये एक ही मार्ग है कि वह मन्त्रिमण्डल से त्यागपत्र दे दे। जैसा लार्ड सेलिसबरी ने सन् १८७८ में कहा था 'जो कुछ मन्त्रिमण्डल द्वारा पारित हो जाता है उसके लिये मन्त्रिमण्डल का प्रत्येक सदस्य, जो उससे त्यागपत्र न दे दे, पूर्ण व अनिवार्य रूप से उत्तरदायी होता है और उसे बाद में यह कहने का कोई अधिकार नहीं होता है कि उसने अमुक बात को समझौते के रूप में स्वीकार कर लिया था अथवा अन्य किसी बात के विषय में उसको उसके साथियों ने राजी कर लिया था।[2]

---

1 Collective responsibility is the corner stone of the working of the British Cabinet system —*Quintin Hogg*

2 For all that passes in Cabinet each member of it who does not resign is absolutely and irretrievably responsible and has no right afterwards to say that he agreed to one on compromise, while in another he was persuaded by the colleagues —*Lord Salisbury*

(३) यदि किसी मत्रालय के कार्यों व उसकी नीति मे लोक सदन असहमति प्रकट कर देता है और उस मन्त्रालय के वे काय अथवा उसकी वह नीति मन्त्रिमण्डल के निणय पर आधारित होते ह, तो ऐसी दशा मे एक मन्त्री, त्यागपत्र नही देता, वरन् पूरा मन्त्रिमण्डल त्यागपत्र देता है। क्योकि एक मत्रालय की नीति व उसके काय सपूण मन्त्रिमण्डल के समझे जाते ह।

सामूहिक उत्तरदायित्व के कारण प्रत्यक मत्री का काय सम्पूण मन्त्रिमण्डल का काय समझा जाता है, पर इसमे यह तात्पय नही है कि मन्त्री अपनी इच्छा स जो चाहें करत रह और उसके लिय सम्पूण मन्त्रिमण्डल को उत्तरदायी बनाते रह। यदि उसके किसी काय के विषय मे मन्त्रिमण्डल न निणय नही किया है और उनका वह काय त्रुटिपूण अथवा ऐसा है, जिससे मन्त्रिमण्डल अथवा ससद असहमत ह, तो एसी दशा म सम्बन्धित मत्री सामूहिक उत्तरदायित्व की आड म अपने को बचा नही सकता। अपन ऐस काय के लिये उस स्वय त्यागपत्र दना पडेगा और मन्त्रिमण्डल अपन पद पर बना रह सकता है। उदाहरणाथ एटली मन्त्रिमण्डल के काय काल म ह्यज डाल्टन के बजट की बातें ससद म प्रस्तुत किय जाने से पहले एक पत्र म प्रकाशित हो गई थी। इसके लिय पूरे मन्त्रिमण्डल का कोई दायित्व नही हो सकता था। परिणामस्वरूप अकेले ह्यज डाल्टन को मन्त्रिमण्डल मे त्यागपत्र देना पडा था। मन्त्रियो क व्यक्तिगत उत्तरदायित्व का कभी कभी दुरुपयोग भी होता है। मन्त्रिमण्डल के निणय के अनुसार किय हुए किसी काय को यदि ससद का समथन प्राप्त नही होता और मन्त्रिमण्डल यह चाहता है कि उसे सामूहिक रूप मे त्यागपत्र न देना पडे तो, वह उस काय के दायित्व को मत्री विशेष पर डाल कर उससे त्यागपत्र दिला देता है और मन्त्रिमण्डल अपने पद पर बना रहता है। सन् १९३५ म सर समूअल होर के त्यागपत्र के विषय म ऐसा ही हुआ था। परराष्ट्र मत्री के रूप मे सर सैमुअल होर ने इटली के प्रधानमन्त्री लवल के साथ आधे इथोपिया को इटली को दिय जाने के विषय मे एक गुप्त बधक किया था जो होर लवल बधक (Hoar Laval Pact) के नाम से प्रसिद्ध है। बधक के विषय मे निणय मन्त्रिमण्डल ने किया था, पर जब उस बधक का ससद ने विरोध किया था, तो उसके लिय सर होर को उत्तरदायी बनाया गया था, और उनके त्यागपत्र द्वारा मन्त्रिमण्डल का पतन बचा लिया गया था।

इस सम्बन्ध मे फिर भी यह स्मरणीय है कि अकेले मन्त्रियो के त्यागपत्र साधारणत केवल तभी होते है, जब मत्री विशेष न ही स्वय कोई एसा काय किया हो, जिसे ससद अथवा मन्त्रिमण्डल न चाहता हो। साधारण नियम इस सम्बन्ध म यही है कि सामूहिक उत्तरदायित्व मे सम्पूण मन्त्रिमण्डल सम्मिलित होता है और मत्री, उपमन्त्री, राज्य मत्री ससदीय सचिव, ससदीय उपसचिव आदि सभी का दायित्व सामूहिक होता ह। जसा न्यूमन ने कहा है "सामूहिक दायित्व की व्यापकता मन्त्रिमण्डल के सदस्यों तक ही नही होती, वरन् वह सब मन्त्रियो, उपमन्त्रियो, ससदीय सचिवो, जूनियर लार्डों तथा अन्य उन सब लोगो तक होती है, जिनकी नियुक्ति राजनतिक पदो

पर की जाती है।"[1] इस सम्बन्ध मे जमा लार्ड मॉर्ले ने कहा है "साधारण नियम यही है कि प्रत्येक विभाग की महत्वपूर्ण नीति का बन्धन सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल के लिए होता है और उसके सदस्यो का पदासीन रहना व उनका पतन साथ ही साथ होता है। परराष्ट्र मन्त्रालय के किसी दोषपूर्ण पत्र व्यवहार के कारण यह सम्भव है कि वित्त मन्त्री का पद छोडना पडे और किसी मूर्ख युद्धमन्त्री की त्रुटियों के कारण यह सम्भव हो सकता है कि एक चतुर गृहमन्त्री को हानि उठानी पडे। मन्त्रिमण्डल के विषय मे अब यही समझा जाता है कि समष्टिपूर्ण व अविभाजनीय उत्तरदायित्व मन्त्रिमण्डल की पहली बात है।[2]

सामूहिक उत्तरदायित्व की उपादेयता

जब किसी एक मन्त्री के त्रुटिपूर्ण कार्य के लिए सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल का त्यागपत्र देना पडता है तो सामूहिक उत्तरदायित्व की बात खटकने वाली बात प्रतीत होती है और जब मन्त्रिगण सामूहिक उत्तरदायित्व के बन्धन के कारण परस्पर सहयोगियो की तरह कार्य करते दिखाई देते है, तो सामूहिक उत्तरदायित्व की व्यवस्था बडी उपयोगी प्रतीत होती है। यह व्यवस्था वस्तुत कुछ दृष्टिकोणो से यदि उपयोगी है, तो कुछ दृष्टिकोणो मे वह अनुपयोगी भी है।

जहाँ तक इस व्यवस्था की उपयोगिता का प्रश्न है इसकी पहली उपयोगिता इस बात मे है कि इसमे मन्त्रीगण मे परस्पर सहयोग की भावना उत्पन्न होती है। वे एक कुटुम्ब के सदस्य जैसे बन जाते है। मन्त्रिमण्डल आन्तरिक दृष्टि से एक इकाई हो जाता है। सामूहिक उत्तरदायित्व की भावना व्यक्तिगत मन्त्रियो को अपने व्यक्तिगत स्वार्थों से ऊपर उठकर सोचने योग्य बना देती है और उनमे अपने के स्थान पर सब के हित की साधन की वृत्ति उत्पन्न कर देती है।

इस व्यवस्था की दूसरी उपयोगिता इस बात मे है कि वह मन्त्रिमण्डल को शक्तिशाली बनाती है। पारस्परिक सहयोग पर आधारित मन्त्रिमण्डल एक होकर ही सबके समक्ष आता है। परिणामस्वरूप जहाँ भी वह अपनी बात रखता है उस पर ध्यान देना आवश्यक हो जाता है। मन्त्रिमण्डल चाहे राजा को कोई परामर्श दे अथवा वह संसद मे अपनी कोई बात रखे, माना यही यह समझा है कि वह बात मन्त्रि

---

1 This (collective responsibility) extends not only to cabinet members but to all ministers under secretaries parliamentary secretaries junior lords and other political appointments —*Keenmern*

2 'As a general rule every important piece of departmental policy is taken to commit the entire cabinet and its members stand or fall together The Chancellor of the Exchequer may be driven from office by a bad despatch from the foreign office and an excellent Home Secretary may suffer from the blunders of a stupid Minister of War The first mark of the Cabinet as that institution is now understood is united and indivisible responsibility —*Morley*

मण्डल के किसी एक मन्त्री की नही, वरन सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल की है और इसलिए सरलतापूर्वक वे उसकी उपेक्षा नही कर सकते। अपनी शक्ति के कारण मन्त्रिमण्डल साहस व विश्वास के साथ राष्ट्रीय व अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओ को सुलझा सकता है। चूँकि यह शक्ति उस एकता से आती है जो सामूहिक उत्तरदायित्व की भावना से उत्पन्न होती है, सामूहिक उत्तरदायित्व की व्यवस्था इस दृष्टि से भी उपयोगी है।

पर एक ओर यदि यह व्यवस्था उपयोगी है तो दूसरी ओर कुछ कारणो मे यह अनुपयोगी भी है। जैसा ऊपर कहा गया है, इस व्यवस्था से मन्त्रिमण्डल शक्तिशाली हो जाता है और अपनी उस शक्ति के आधार पर वह कभी कभी अधिनायक की तरह व्यवहार करने लगता है। जैसा रमजे म्योर ने कहा है "इगलैड मे मन्त्रिमण्डलीय अधिनायकतन्त्र सामूहिक उत्तरदायित्व के आधार पर फलता फूलता है।[1]

इसके अतिरिक्त सामूहिक उत्तरदायित्व की व्यवस्था व्यक्तिगत उत्तरदायित्व की भावना को कमजोर बनाती है। प्रत्येक मन्त्री के कार्यो के पीछे पूरे मन्त्रिमण्डल का उत्तरदायित्व रहता है। अत मन्त्री लोगो के लिए यह स्वाभाविक सा हो जाता है कि वे अपने व्यक्तिगत दायित्व की परवाह किये बिना सामूहिक दायित्व की आड मे अपनी मनमानी करे।

अन्त मे यह व्यवस्था इस दृष्टि से भी उपादेय नही है कि एक ओर इसका दुरुपयोग यदि मन्त्रिमण्डल का बहुमत उन मन्त्रियो को दबाने के लिए कर सकता है जिनके विचार बहुमत से न मिलते हो, तो दूसरी ओर उसका दुरुपयोग सामूहिक निर्णय के आधार पर किये हुए कार्यो को एक मन्त्री द्वारा किया हुआ कार्य बताकर मन्त्रिमण्डल के पतन को बचाने के लिए किया जा सकता है। सामूहिक शक्ति के कारण मन्त्रिमण्डल के ऐसे निर्णयो को भी राजा व ससद मानने पर बाध्य हो सकते है, जो स्पष्ट रूप से त्रुटिपूर्ण हो।

एकता व एकरूपता

मन्त्रिमण्डल के जिस गुण के कारण सामूहिक दायित्व का निर्वाह सम्भव होता है वह उसकी एकता (unity) व एकरूपता (homogeneity) है। मन्त्रिमण्डल ऐसे व्यक्तियो का एक समूह होता है, जिसकी एक सी राजनैतिक विचारधारा और एक सा राजनैतिक कार्यक्रम होता है। वे लोग प्राय एक राजनैतिक दल के होते है। अत मन्त्रिमण्डल मे आने से पहले से ही वे एक से विचार वाले व एक साथ काम करने वाले होते है। उनके समक्ष दल का एक ही कार्यक्रम होता है। एक उद्देश्य एक विचार व एक कार्यक्रम वाले व्यक्तियो की समिति होने के कारण मन्त्रिमण्डल मे वह राजनैतिक एकता व एकरूपता बनी रहती है, जिसके कारण सामूहिक दायित्व का निर्वाह सम्भव हो जाता है। जैसा लास्की ने इस सम्बन्ध मे कहा है मन्त्रिमण्डल मे "सामूहिक उत्तरदायित्व का रहस्य साधारणत दल प्रणाली मे

---

[1] Cabinet dictatorship thrives in England on the bedrock of collective responsibility' —Ramsay Muir

निहित होता है। दल के प्रभाव के कारण ही उसमे उद्देश्य की एकता आती है और वही उस आधार का निर्माण करता है, जिस पर उद्देश्य की एकता टिक सकती है। दल के कारण ही एक से विचारो व एक से उद्देश्यो वाले ऐसे व्यक्ति मन्त्रिमण्डल मे सम्मिलित होते है, जो प्रस्तुत समस्याओ पर एक से दृष्टिकोण से विचार करते है। दल के कारण ही मन्त्रिमण्डल के लिए यह सम्भव होता है कि वह मोटे रूप में पूर्व निश्चित ऐसी नीति पर चल सके, जिससे लोकसदन के बहुमत का समर्थन उसे सदा प्राप्त बना रहे।'[1]

इस सम्बन्ध मे यह भी स्मरणीय है कि मन्त्रिमण्डल की एकता व एकरूपता तभी अधिक अच्छी रहती है जब देश में दो ही राजनैतिक दल हों, क्योंकि केवल दो दल होने से एक न एक दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त हो जाता है और उसी में से जब मन्त्रिमण्डल बनता है, तो उसमे एकता होना स्वाभाविक होता है। इसके विपरीत यदि किसी देश मे अनेक दल होते है तो मन्त्रिमण्डल अनेक समझौतो के परिणामस्वरूप अनेक दलो में से सम्मिलित रूप से बनता है। ऐसे मन्त्रिमण्डल मे एकता नही रह सकती, क्योंकि विविध दलो के राजनैतिक स्वार्थ मन्त्रिमण्डल के सदस्यो को एक नहीं होने देते।

गोपनीयता

मन्त्रिमण्डलीय शासन प्रणाली की एक महत्वपूर्ण विशेषता गोपनीयता है। मन्त्रिमण्डल की बैठक मे सब सदस्य इस बात के लिए स्वतन्त्र हैं कि वे अपने अपने विचारो को पूर्ण स्वतन्त्रता के साथ बैठक में प्रस्तुत करे। पर उनके लिए यह आवश्यक है कि सार्वजनिक रूप में वे केवल उन्ही बातो को कहे जो मन्त्रिमण्डल के निर्णयो के अनुकूल हो। उन्हें अपने विचारो को अथवा अन्य सदस्यो के व्यक्तिगत विचारो को गोपनीय रखना पडता है। मन्त्रिमण्डल की बैठको मे जो विवाद होते हैं इंगलैंड मे उनका कोई लेखा नही रखा जाता। केवल मन्त्रिमण्डल के निर्णयो का लेखा रखा जाता है और वह भी सन् १९१७ से रखा जाने लगा है। उससे पहले मन्त्रिमण्डल की बैठकों की कार्यवाही का कोई लेखा नही रखा जाता था। इस प्रकार मन्त्रियो के व्यक्तिगत मतभेद न तो राजा तक पहुँचते हैं, न संसद मे प्रकट होते हैं और न जनता को ही मालूम हो पाते हैं। मन्त्रियों को गोपनीयता का निर्वाह उन बातो के विषय मे भी करना पडता है जिनके विषय मे ऐसा किये जाने का निर्णय

---

1 The secret of collective responsibility in all normal circumstances is rooted in the party system It is its party complexion which gives it unity of purpose and provides the sanction on which that unity of purpose is maintained The party assures the presence in the Cabinet of like minded men with similar object who will contemplate from a similar angle the problems they will have to deal with It is the party also which makes it possible for the Cabinet to further a policy which predetermined in its large outlines is likely to command a continued majority in the House of Commons —*Laski*

मन्त्रिमण्डल ने किया हो। इस प्रकार की गोपनीयता का निर्वाह करने के लिए प्रत्येक मन्त्री को अपने पद पर आने से पहले शपथ लेनी पड़ती है। इसके अतिरिक्त राजकीय गोपनीयता कानून से भी सब मन्त्री गोपनीयता का निर्वाह करने के लिए बाध्य हैं। इस सम्बन्ध में यह परम्परा भी है कि मन्त्रिमण्डल की कार्यवाही का रूप राजा को मन्त्रिमण्डल की ओर से दिये जाने वाले परामर्श का रूप होता है। अत उसे मनमाने ढग से मन्त्रियो द्वारा प्रकट नही किया जा सकता। इसमे सदेह नही कि कभी कभी मन्त्रिया द्वारा गोपनीयता के आदेश का उल्लघन भी होता रहा है, पर अंग्रेजी मन्त्रिमण्डल की यह एक प्रमुख विशेषता है कि वहाँ मन्त्रिमण्डल म आन्तरिक रूप से जो कुछ होता है, उसके विषय मे गोपनीयता बरती जाती ह।

प्रधानमन्त्री का नेतृत्व

इगलड की मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था की एक अन्य विशेषता प्रधानमन्त्री का नेतृत्व है। इसमे सन्देह नही कि सभी मन्त्री समानपदी होते है। उनके अधिकार भी समान होते हैं। फिर भी प्रधानमन्त्री का स्थान विशिष्ट होता है। वह सब मन्त्रियों में प्रमुख समझा जाता है। अन्य मन्त्री उसकी बात का सम्मान करते हैं। इस सम्बन्ध म जसा मॉर्ले ने कहा है, "मन्त्रिमण्डल के सभी मन्त्री यद्यपि समान पदी होत हैं, उनकी बात का महत्व भी समान होता है और कभी-कभी जब मत लिय जात है, तो मतदान 'एक आदमी एक मत' के आधार पर ही होता है, फिर भी मन्त्रिमण्डल का अध्यक्ष प्रधानमन्त्री होता है और जब तक मन्त्रिमण्डल रहता है उसका अधिकार विशिष्ट व असाधारण रहता है"।[1] प्रधानमन्त्री के नेतृत्व से भी सामूहिक उत्तरदायित्व के आदश की साधना मे सहायता मिलती है। वह अपनी विशिष्ट स्थिति व प्रभाव के द्वारा विविध मन्त्रिया के विचारो की विषमता को दूर कर देता है और उन्हे एक बना कर ऐसा रूप प्रदान कर देता है, मानो वे एक एकताबद्ध समूह के विचार हा।

मन्त्रिमण्डल का निर्माण और उसकी रचना

मन्त्रिमण्डल के सदस्यों की सख्या निश्चित नही है। आवश्यकता व परिस्थितिया के अनुसार उनकी सख्या १८–२० तक होती है। मन्त्रियो की सख्या के विषय मे इस प्रकार का लचीलापन सुशासन के हित मे ही है, क्योकि इसके कारण आवश्यकता पड़ने पर विभागा की सख्या आदि मे परिवर्तन करना आसान होता है। प्रधान मन्त्री के अतिरिक्त मन्त्रिमण्डल के प्रमुख मन्त्री वित्त मन्त्री (Chancellor of the Exchequer), परराष्ट्र मन्त्री (Secretary of the State for Foreign

---

[1] Although in Cabinet all its members stand on an equal footing speak with equal voice and on rare occasions when a decision is taken votes are counted on a fraternal principle of one man one vote yet the head of the Cabinet is the Prime Minister who, so long as it lasts has an exceptional and peculiar authority

—*Morley*

निहित होता है। दल के प्रभाव के कारण ही उसमें उद्देश्य की एकता आती है और वही उस आधार का निर्माण करता है, जिस पर उद्देश्य की एकता टिक सकती है। दल के कारण ही एक से विचारों व एक से उद्देश्यों वाले ऐसे व्यक्ति मन्त्रिमण्डल में सम्मिलित होते हैं, जो प्रस्तुत समस्याओं पर एक से दृष्टिकोण से विचार करते हैं। दल के कारण ही मन्त्रिमण्डल के लिए यह सम्भव होता है कि वह मोटे रूप से पूर्व निश्चित ऐसी नीति पर चल सके, जिसमें लोकसदन के बहुमत का समर्थन उसे सदा प्राप्त बना रहे।'[1]

इस सम्बन्ध में यह भी स्मरणीय है कि मन्त्रिमण्डल की एकता व एकरूपता तभी अधिक अच्छी रहती है जब देश में दो ही राजनैतिक दल हों, क्योंकि केवल दो दल होने से एक न एक दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त हो जाता है और उसी में से जब मन्त्रिमण्डल बनता है तो उसमें एकता होना स्वाभाविक होता है। इसके विपरीत यदि किसी देश में अनेक दल होते हैं तो मन्त्रिमण्डल अनेक समझौतों के परिणामस्वरूप अनेक दलों में से सम्मिलित रूप में बनता है। ऐसे मन्त्रिमण्डल में एकता नहीं रह सकती, क्योंकि विविध दलों के राजनैतिक स्वार्थ मन्त्रिमण्डल के सदस्यों को एक नहीं होने देते।

गोपनीयता

मन्त्रिमण्डलीय शासन प्रणाली की एक महत्त्वपूर्ण विशेषता गोपनीयता है। मन्त्रिमण्डल की बैठक में सब सदस्य इस बात के लिए स्वतन्त्र हैं कि वे अपने अपने विचारों को पूर्ण स्वतन्त्रता के साथ बैठक में प्रस्तुत करें। पर उनके लिए यह आवश्यक है कि सार्वजनिक रूप में वे केवल उन्हीं बातों को कहें जो मन्त्रिमण्डल के निर्णयों के अनुकूल हों। उन्हें अपने विचारों को अथवा अन्य सदस्यों के व्यक्तिगत विचारों को गोपनीय रखना पड़ता है। मन्त्रिमण्डल की बैठकों में जो विवाद होते हैं इंगलैंड में उनका कोई लेखा नहीं रखा जाता। केवल मन्त्रिमण्डल के निर्णयों का लेखा रखा जाता है और वह भी सन् १९१७ से रखा जाने लगा है। उससे पहले मन्त्रिमण्डल की बैठकों की कार्यवाही का कोई लेखा नहीं रखा जाता था। इस प्रकार मन्त्रियों के व्यक्तिगत मतभेद न तो राजा तक पहुँचते हैं, न संसद में प्रकट होते हैं और न जनता को ही मालूम हो पाते हैं। मन्त्रियों को गोपनीयता का निर्वाह उन बातों के विषय में भी करना पड़ता है जिनके विषय में ऐसा किये जाने का निर्णय

---

1 The secret of collective responsibility in all normal circumstances is rooted in the party system it is its party complexion which gives it unity of purpose and provides the sanction on which that unity of purpose is maintained The party assures the presence in the Cabinet of like minded men with similar object who will contemplate from a similar angle the problems they will have to deal with It is the party also which makes it possible for the Cabinet to further a policy which predetermined in its large outlines is likely to command a continued majority in the House of Commons —*Laski*

मन्त्रिमण्डल ने किया हो। इस प्रकार की गोपनीयता का निर्वाह करने के लिए प्रत्येक मन्त्री को अपने पद पर आने से पहले शपथ लेनी पडती है। इसके अतिरिक्त राजकीय गोपनीयता कानून से भी सब मन्त्री गोपनीयता का निर्वाह करने के लिए बाध्य हैं। इस सम्बन्ध में यह परम्परा भी है कि मन्त्रिमण्डल की कार्यवाही का रूप राजा को मन्त्रिमण्डल की ओर से दिये जाने वाले परामर्श का रूप होता है। अत उसे मनमाने ढग से मन्त्रियो द्वारा प्रकट नही किया जा सकता। इसमे सदेह नही कि कभी-कभी मन्त्रियो द्वारा गोपनीयता के आदेश का उल्लघन भी होता रहा है, पर अग्रेजी मन्त्रिमण्डल की यह एक प्रमुख विशेषता है कि वहाँ मन्त्रिमण्डल में आन्तरिक रूप से जो कुछ होता है, उसके विषय मे गोपनीयता बरती जाती है।

प्रधानमन्त्री का नेतृत्व

इगलैड की मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था की एक अन्य विशेषता प्रधानमन्त्री का नेतृत्व है। इसमे सन्देह नही कि सभी मन्त्री समानपदी होते है। उनके अधिकार भी समान होते है। फिर भी प्रधानमन्त्री का स्थान विशिष्ट होता है। वह सब मन्त्रियों में प्रमुख समझा जाता है। अन्य मन्त्री उसकी बात का सम्मान करते हैं। इस सम्बन्ध में जैसा मॉर्ले ने कहा है, "मन्त्रिमण्डल के सभी मन्त्री यद्यपि समान पदी होते हैं, उनकी बात का महत्व भी समान होता है और कभी-कभी जब मत लिये जाते है, तो मतदान 'एक आदमी एक मत' के आधार पर ही होता है, फिर भी मन्त्रिमण्डल का अध्यक्ष प्रधानमन्त्री होता है और जब तक मन्त्रिमण्डल रहता है, उसका अधिकार विशिष्ट व असाधारण रहता है।"[1] प्रधानमन्त्री के नेतृत्व से भी सामूहिक उत्तरदायित्व के आदर्श की साधना में सहायता मिलती है। वह अपनी विशिष्ट स्थिति व प्रभाव के द्वारा विविध मन्त्रियों के विचारों की विषमता को दूर कर देता है और उन्हे एक बना कर ऐसा रूप प्रदान कर देता है मानो वे एक एकताबद्ध समूह के विचार हों।

मन्त्रिमण्डल का निर्माण और उसकी रचना

मन्त्रिमण्डल के सदस्यों की सख्या निश्चित नही है। आवश्यकता व परिस्थितियो के अनुसार उनकी सख्या १८–२० तक होती है। मन्त्रियो की सख्या के विषय मे इस प्रकार का लचीलापन सुशासन के हित मे ही है, क्योकि इसके कारण आवश्यकता पडने पर विभागो की सख्या आदि मे परिवर्तन करना आसान होता है। प्रधान मन्त्री के अतिरिक्त मन्त्रिमण्डल के प्रमुख मन्त्री वित्त मन्त्री (Chancellor of the Exchequer), परराष्ट्र मन्त्री (Secretary of the State for Foreign

---

1 'Although in Cabinet all its members stand on an equal footing speak with equal voice and on rare occasions when a decision is taken votes are counted on a fraternal principle of one man one vote yet the head of the Cabinet is the Prime Minister who so long as it lasts, has an exceptional and peculiar authority'

—*Morley*

मन्त्री होते हैं, जबकि मन्त्रिमण्डल में लगभग १८-२० मन्त्री होते हैं। मन्त्रालय में सभी मन्त्री, उपमन्त्री, राज्य मन्त्री आदि सम्मिलित होते हैं, जबकि मन्त्रिमण्डल में केवल मन्त्रिमण्डल स्तर के सम्मिलित होते हैं। इस प्रकार हम देखते हैं कि मन्त्रिमण्डल आकार में छोटा होता है और उसमें वे ही मन्त्री सम्मिलित होते हैं, जो मन्त्रिमण्डलीय स्तर के होते हैं, जबकि मन्त्रालय का आकार अपेक्षाकृत बड़ा होता है और सभी प्रकार के मन्त्री उसमें सम्मिलित होते हैं।

पद सम्बन्धी अन्तर—दोनों का दूसरा अन्तर पद सम्बन्धी है। मन्त्रिमण्डल में सम्मिलित मन्त्रियों के स्तर में और मन्त्रालय के साधारण मन्त्रियों के स्तर में अन्तर होता है। मन्त्रियों के वस्तुत कई वर्ग होते हैं, जैसे (१) मन्त्रिमण्डलीय स्तर के मन्त्री जो मन्त्रिमण्डल के स्थायी सदस्य होते हैं, (२) मन्त्रिमण्डलीय स्तर के वे मन्त्री जो मन्त्रिमण्डल के स्थायी सदस्य नहीं होते, पर जो उस समय मन्त्रिमण्डल की बैठक में सम्मिलित होते हैं, जब उनके विभाग की चर्चा होती है, (३) अन्य मन्त्री, (४) राज्य मन्त्री, (५) संसदीय उपसचिव, (६) जूनियर लार्ड, तथा (७) संसदीय निजी सचिव आदि। ये सभी मन्त्रालय के सदस्य होते हैं। पर इन सभी का स्तर मन्त्रिमण्डलीय मन्त्री का नहीं होता। केवल वे ही मन्त्री जो मन्त्रिमण्डलीय स्तर के मन्त्री होते हैं, जो मन्त्रिमण्डल व मन्त्रालय दोनों के सदस्य होते हैं। मन्त्रिमण्डल का प्रत्येक सदस्य मन्त्रालय का सदस्य होता है, पर मन्त्रालय का प्रत्येक सदस्य मन्त्रिमण्डल का सदस्य नहीं होता और मन्त्रिमण्डल के मन्त्रियों का स्तर मन्त्रालय के साधारण मन्त्रियों के स्तर से ऊँचा होता है।

वेतन सम्बन्धी अन्तर—दोनों प्रकार के मन्त्रियों के वेतन में भी अन्तर होता है। मन्त्रियों के वेतन का अन्तर स्वयं मन्त्रिमण्डल के मन्त्रियों में भी होता है और मन्त्रिमण्डल के मन्त्रियों व मन्त्रालय के अन्य साधारण मन्त्रियों में भी होता है। प्रधान मन्त्री व वित्त-मन्त्री, जो दोनों मन्त्रिमण्डलीय स्तर के मन्त्री होते हैं सबसे अधिक वेतन १०,००० पौंड वार्षिक पाते हैं, मन्त्रिमण्डलीय स्तर के ही अन्य मन्त्री ५,००० पौंड वार्षिक पाते हैं, जबकि मन्त्रालय के अन्य साधारण मन्त्री २,००० से ३,००० पौंड तक वार्षिक वेतन पाते हैं।

कार्यक्षेत्र सम्बन्धी अन्तर—दोनों प्रकार के मन्त्रियों में कार्य क्षेत्र सम्बन्धी अन्तर भी पाया जाता है। मन्त्रिमण्डल के मन्त्रियों के पास महत्त्वपूर्ण शासन विभाग होते हैं। वे अपने-अपने विभागों के अध्यक्ष तो होते ही हैं, मन्त्रिमण्डल के सदस्य होने के नाते उनका इससे भी महत्त्वपूर्ण कार्य विविध विभागों के कार्यों व उनकी नीतियों में सामंजस्य बनाये रखना होता है। मन्त्रालय के अन्य साधारण मन्त्रियों का इससे कोई सम्बन्ध नहीं होता। उन्हें नीति निर्धारण व विविध विभागों के सामंजस्य से सम्बन्धित कार्य से कोई प्रयोजन नहीं होता। उनके ऊपर केवल अपने अपने विभाग से सम्बन्धित शासन प्रबन्ध का दायित्व होता है। फिर भी सामूहिक दायित्व में वे सभी लोग सम्मिलित होते हैं, जो मन्त्रालय में किसी भी राजनैतिक पद पर नियुक्त होते हैं तथा वे सभी लोक सदन के प्रति समान रूप से उत्तरदायी होते हैं।

Affairs), गृह मंत्री (Secretary of State for Home Affairs), राष्ट्रमण्डल व उपनिवेश मंत्री (Secretary of State for Commonwealth Relation and Colonies), स्काटलण्ड मंत्री (Secretary of State for Scotland), युद्ध मंत्री (Minister of War), वायु मंत्री (Minister of Air), श्रम मंत्री (Minister of Labour), कृषि मंत्री (Minister of Agriculture), व्यापार परिषद का अध्यक्ष (President of the Board of Trade), लार्ड चान्सलर (Lord Chanceller), लार्ड प्रिवी सील (Lord Privy Seal) तथा लार्ड प्रेसीडेण्ट ऑफ दी काउंसिल (Lord President of the Council) आदि होते हैं। इन मंत्रियों के अतिरिक्त शिक्षा मंत्री (Education Minister), स्वास्थ्य मंत्री (Health Minister) व शक्ति मंत्री (Minister of Power) भी होते हैं।

सब मंत्रियों का महत्व व कार्य एक सा नहीं होता है। अतः उनके वेतन भी भिन्न भिन्न हैं। प्रधानमंत्री को १०,००० पौण्ड वार्षिक मिलते हैं और पदमुक्ति के बाद उसे २००० पौण्ड पेंशन भी मिलती है। अन्य मंत्रियों को ५,००० पौण्ड वार्षिक मिलते हैं। मंत्रिमण्डल की निर्माण की प्रक्रिया परम्परा पर आधारित है। लोकसदन के बहुमत दल के नेता को राजा प्रधान मंत्री नियुक्त करता है और फिर प्रधान मंत्री के परामर्श पर राजा अन्य मंत्रियों की नियुक्ति करता है। मंत्रियों के चयन में प्रधान मंत्री भी मनमानी नहीं कर सकता। यह आवश्यक है कि वह मंत्रियों का चयन अपने ही दल के सदस्यों में से करे और इस बात का ध्यान रखे कि सब क्षेत्रीय हितों की तुष्टि हो सके। प्रधानमंत्री के लिए यह बन्धन भी है कि वह दोनों सदनों में से मंत्रियों का चयन करे। वर्तमान नियम यह है कि कम से कम तीन मंत्री लार्ड सभा से अवश्य लिये जाने चाहिये। लार्ड चान्सलर के अतिरिक्त कुछ छोटे मंत्री भी लार्ड सभा में से लिये जाते हैं, क्योंकि परम्परा ऐसी है कि कोई मंत्री केवल उसी सदन में भाषण दे सकता है, जिसका वह सदस्य हो। इस प्रकार मंत्रियों के चयन से सम्बन्धित अनेक प्रतिबन्धों के अन्तर्गत प्रधानमंत्री मंत्रियों का चयन करता है, फिर भी मंत्रिमण्डल के गठन में वह अपनी बहुत कुछ चला लेता है।

मंत्रिमण्डल व मंत्रालय

जब हम इंगलण्ड की वास्तविक कार्यपालिका की बात कहते हैं, तो सबसे पहले हमारा ध्यान मंत्रिमण्डल की ओर जाता है। पर इसका यह तात्पर्य नहीं है कि केवल मंत्रिमण्डल ही वास्तविक कार्यपालिका हो। मंत्रिमण्डल से व्यापकतर रूप में वास्तविक कार्यपालिका हम मंत्रालय (Ministry) को कह सकते हैं। वस्तुतः मंत्रिमण्डल व मंत्रालय में कुछ महत्वपूर्ण अन्तर हैं जिन्हें समझ लेना आवश्यक है।

मंत्रिमण्डल व मंत्रालय का अन्तर

दोनों के अन्तर का विवेचन हम निम्न शीर्षकों में कर सकते हैं —

आकार सम्बन्धी अन्तर—दोनों में पहला भेद आकार सम्बन्धी है। मंत्रिमण्डल का आकार मंत्रालय की तुलना में छोटा होता है। मंत्रालय में लगभग ७०

मन्त्री होते है, जबकि मन्त्रिमण्डल मे लगभग १८–२० मन्त्री होते है। मन्त्रालय मे सभी मन्त्री, उपमन्त्री, राज्य मन्त्री आदि सम्मिलित होते है, जबकि मन्त्रिमण्डल मे केवल मन्त्रिमण्डल स्तर के सम्मिलित होते है। इस प्रकार हम देखते है कि मन्त्रिमण्डल आकार मे छोटा होता है और उसमे वे ही मन्त्री सम्मिलित होते है, जो मन्त्रिमण्डलीय स्तर के होते है, जबकि मन्त्रालय का आकार अपेक्षाकृत बडा होता है और सभी प्रकार के मन्त्री उसमे सम्मिलित होते है।

पद सम्बन्धी अन्तर—दोनो का दूसरा अन्तर पद सम्बन्धी है। मन्त्रिमण्डल मे सम्मिलित मन्त्रियो के स्तर मे और मन्त्रालय के साधारण मन्त्रियो के स्तर मे अन्तर होता है। मन्त्रियो के वस्तुत कई वर्ग होते हैं, जैसे (१) मन्त्रिमण्डलीय स्तर के मन्त्री जो मन्त्रिमण्डल के स्थायी सदस्य होते है, (२) मन्त्रिमण्डलीय स्तर के वे मन्त्री जो मन्त्रिमण्डल के स्थायी सदस्य नही होते, पर जो उस समय मन्त्रिमण्डल की बैठक मे सम्मिलित होते हैं, जब उनके विभाग की चर्चा होती है, (३) अन्य मन्त्री, (४) राज्य मन्त्री, (५) ससदीय उपसचिव, (६) जूनियर लार्ड, तथा (७) ससदीय निजी सचिव आदि। ये सभी मन्त्रालय के सदस्य होते है। पर इन सभी का स्तर मन्त्रिमण्डलीय मन्त्री का नही होता। केवल वे ही मन्त्री जो मन्त्रिमण्डलीय स्तर के मन्त्री होते है जो मन्त्रिमण्डल व मन्त्रालय दोनो के सदस्य होते है। मन्त्रिमण्डल का प्रत्येक सदस्य मन्त्रालय का सदस्य होता है, पर मन्त्रालय का प्रत्येक सदस्य मन्त्रिमण्डल का सदस्य नही होता और मन्त्रिमण्डल के मन्त्रियो का स्तर मन्त्रालय के साधारण मन्त्रियो के स्तर से ऊँचा होता है।

वेतन सम्बन्धी अन्तर—दोनो प्रकार के मन्त्रियो के वेतन मे भी अन्तर होता है। मन्त्रियो के वेतन का अन्तर स्वय मन्त्रिमण्डल के मन्त्रियो मे भी होता है और मन्त्रिमण्डल के मन्त्रियो व मन्त्रालय के अन्य साधारण मन्त्रियो मे भी होता है। प्रधान मन्त्री व वित्त मन्त्री, जो दोनो मन्त्रिमण्डलीय स्तर के मन्त्री होते है सबसे अधिक वेतन १०,००० पौंड वार्षिक पाते है, मन्त्रिमण्डलीय स्तर के ही अन्य मन्त्री ५,००० पौंड वार्षिक पाते हैं, जबकि मन्त्रालय के अन्य साधारण मन्त्री २,००० से ३,००० पौंड तक वार्षिक वेतन पाते हैं।

कार्यक्षेत्र सम्बन्धी अन्तर—दोनो प्रकार के मन्त्रियो मे कार्य क्षेत्र सम्बन्धी अन्तर भी पाया जाता है। मन्त्रिमण्डल के मन्त्रियो के पास महत्वपूर्ण शासन विभाग होते है। वे अपने अपने विभागो के अध्यक्ष तो होते ही है, मन्त्रिमण्डल के सदस्य होने के नाते उनका इससे भी महत्वपूर्ण कार्य विविध विभागो के कार्यों व उनकी नीतियो मे सामजस्य बनाये रखना होता है। मन्त्रालय के अन्य साधारण मन्त्रियो का इससे कोई सम्बन्ध नही होता। उन्हे नीति निर्धारण व विविध विभागो के सामजस्य से सम्बन्धित कार्य से कोई प्रयोजन नही होता। उनके ऊपर केवल अपने अपने विभाग से सम्बन्धित शासन प्रबन्ध का दायित्व होता है। फिर भी सामूहिक दायित्व मे वे सभी लोग सम्मिलित होते हैं, जो मन्त्रालय मे किसी भी राजनैतिक पद पर नियुक्त होते है तथा वे सभी लोक सदन के प्रति समान रूप से उत्तरदायी होते है।

ससद की कार्यवाही म भाग लते है तथा ससद म किये गय प्रश्नो का उत्तर दते है। वित्त मन्त्रालय का ससदीय सचिव व उसके जूनियर लार्डों की स्थिति भिन्न है, क्योकि व साधारणत सरकारी सचेतक (Government Whips) भी होत है।

मन्त्रिमण्डल की काय प्रणाली

मन्त्रिमण्डल की बैठक एकान्त मे होती है तथा उनकी कार्यवाही पूणत गोपनीय होती है। इसके सदस्य प्रिवी काउन्सिल के सदस्य होन के नाते गोपनीयता के लिए शपथबद्ध होत हैं। आफीशियल सीक्रेटस एक्ट (Official Secrets Act) के अनुसार मन्त्रिमण्डल की बठको की कार्यवाही तथा अन्य राजकीय सूचनाओ का प्रकाशन बिना राजकीय आज्ञा के प्रतिबन्धित है। जब कोई मत्री त्यागपत्र दत समय भी अपन त्याग-पत्र के कारणो पर प्रकाश डालना चाहता है तब भी उस प्रधान मत्री के द्वारा राजा की अनुमति प्राप्त करनी पडती है।

साधारण समय म मन्त्रिमण्डल की बठक ससद के अधिवशन के समय मे हफ्ते मे दो बार होती ह। जब ससद का अधिवेशन नही होता, तब उसकी बठक कम होती ह। आवश्यकता पडने पर प्रधान मत्री द्वारा मन्त्रिमण्डल की बठक कभी भी बुलाई जा सकती है। मन्त्रिमण्डल की बठको म राजकीय नीति सम्बन्धी महत्वपूण विषयो पर निणय किये जात हैं तथा वे अन्य ममले भी त किये जात है जो नीचे के स्तर पर तै नही हो सकते।

मन्त्रिमण्डल अपना अधिकतर काय समितियो के माध्यम से करता है। मन्त्रिमण्डल आवश्यकतानुसार मामलो को किसी स्थाई समिति (S anding Committee) अथवा सम्बन्धित मन्त्रियो की अस्थाई समिति (Adhoc Committee) क सिपुद कर देता है। ये समितियाँ या तो उन मामलो का अन्तिम निणय कर दती है या व अपने प्रतिवदन सहित उन्ह पुन मन्त्रिमण्डल को वापस कर देती है। वे मत्री जो मन्त्रिमण्डल मे नही होते मन्त्रिमण्डल की बठको म सम्मिलित हो सकते है, यदि उनके विभागो से सम्बन्धित मामलो पर विचार होता हो। ऐसे मन्त्रिगण मन्त्रिमण्डल की समितियो के सदस्य भी हो सकते है।

मन्त्रिमण्डल की बठको की कार्यवाही का विस्तृत विवरण नही रखा जाता। कार्यवाही के विवरण मे साराश रूप से केवल प्रमुख तक व अन्तिम निणय लिखा जाता है तथा इस प्रकार की कार्यवाही का भी अत्यन्त सीमित प्रसारण किया जाता है। मन्त्रिमण्डल का सचिव कार्यवाही का लेखा रखता है।

मन्त्रिमण्डल के काय तथा अधिकार

अधिकार व कार्यो के विषय मे मन्त्रिमण्डल की जो स्थिति है, उसका आधार कानूनी न होकर परम्परागत है। जहा तक उसकी सद्धान्तिक या कानूनी स्थिति का प्रश्न है, मन्त्रिमण्डल की स्थिति एक एसी परामशदात्री समिति की ह, जिसका कार्य

सम्पूर्ण सरकार मे वस्तुत विविध स्तर के मन्त्रिगण व पदाधिकारी सम्मिलित होते है, जो निम्न प्रकार है[1]—

(१) प्रधान मन्त्री (Prime Minister)—यह शासन का प्रमुख होता है, यद्यपि किसी विभाग विशेष का कार्य साधारणत उसके पास नही होता।

(२) अविभागीय मन्त्रिगण (Non Department Ministers)—इस वर्ग के अन्तर्गत राज्य का प्रथम मन्त्री (First Secretary of the State) जिसके पद की स्थापना सन् १८६२ से हुई है तथा अन्य अनेक मन्त्रि पदो के अधिकारी सम्मिलित होते है जिनमे लार्ड प्रेसीडेन्ट ऑफ दी काउन्सिल (Lord President of the Council) चान्सलर ऑफ दी डची आफ लन्कास्टर (Chancellor of the Duchy of Lancaster), लार्ड प्रिवी सील (Lord Privy Seal, पे मास्टर जनरल (Paymaster General) प्रमुख है।

(३) विभागीय मन्त्रिगण (Departmental Ministers)—इनमे से कुछ को सेक्रेटरी ऑफ स्टेट कहा जाता है। इस समय गृह विभाग, परराष्ट विभाग, स्काटलण्ड, राष्ट्रमण्डल व उपनिवेश युद्ध व वायु सेना के छ सक्रेटरी है। बाद म उत्पन्न किये गये पदो को प्राय मन्त्री की सज्ञा दी जाती है। प्राचीन समय के कुछ मन्त्रि-पदाधिकारियो को विशिष्ट नामो से पुकारा जाता है। चान्सलर ऑफ दी एक्सचेकर (Chancellor of the Exchequer) जो वित्त मत्रालय व कुछ अन्य विभागो का उत्तरदायी है, प्रेसीडेन्ट ऑफ दी बोर्ड ऑफ ट्रेड (President of the Board of Trade), फस्ट लॉर्ड ऑफ एडमिरल्टी (First Lord of Admiralty) तथा पोस्ट मास्टर जनरल (Postmaster General) के पद इसी प्रकार के पद है।

(४) लार्ड चान्सलर तथा विधि अधिकारीगण (The Lord Chancellor and the Law Officers)—लार्ड चान्सलर के पास विभागीय कार्य होता है। इसके अतिरिक्त उस मन्त्री का पद भी प्राप्त होता है और मन्त्री के रूप मे वह इगलैड व वेल्स की न्याय व्यवस्था का प्रमुख होता है। राजमुकुट के चार कानून अधिकारी होते हैं जिनमे से इगलण्ड व वेल्स के लिय एटोर्नी जनरल तथा सोलीसिटर जनरल, स्कॉटलण्ड के लिय एक लॉर्ड एडवोकेट तथा एक सोलीसिटर जनरल होते हैं।

(५) राजकीय मन्त्रिगण (Ministers of State)—य अतिरिक्त मन्त्री होते है जो विभागो के अन्तर्गत अतिरिक्त कार्य करते हैं। परराष्ट्र मत्रालय मे दो व व्यापार परिषद (Board of Trade) मे दो, स्कॉटलण्ड विषयक मत्रालय म एक तथा वेल्स विषयक मंत्रालय म एक राजकीय मन्त्री कार्य करता है।

(६) कनिष्ठ मन्त्रिगण (Junior Ministers)—इन लोगो को ससदीय सचिव अथवा ससदीय उपसचिव कहते हैं। इस वर्ग के मन्त्रियो का मुख्य कार्य अपने विभाग के मन्त्रियो को उनके कार्य म सहायता करना है य लोग मन्त्रियो की ओर स

1 See Britain An Official Hand book 1963 edition pp 44-45

ससद की कायवाही म भाग लेत है तथा समद मे किय गये प्रश्नो का उत्तर देते है। वित्त मत्रालय का ससदीय सचिव व उसके जूनियर लार्डो की स्थिति भिन्न है, क्योकि वे साधारणत सरकारी सचेतक (Government Whips) भी होत है।

मन्त्रिमण्डल की काय प्रणाली

मत्रिमण्डल की बैठक एकान्त म होती है तथा उनकी कायवाही पूणत गोपनीय होती है। इसके सदस्य प्रिवी काउन्सिल के सदस्य होने के नाते गोपनीयता के लिए शपथबद्ध होते है। आफीशियल सीक्रेटस एक्ट (Official Secrets Act) के अनुसार मत्रिमण्डल की बैठका की कायवाही तथा अय राजकीय सूचनाओ का प्रकाशन बिना राजकीय आज्ञा के प्रतिबन्धित है। जब कोई मत्री त्यागपत्र देते समय भी अपने त्याग पत्र के कारणो पर प्रकाश डालना चाहता है तब भी उस प्रधान मत्री के द्वारा राजा की अनुमति प्राप्त करनी पडती है।

साधारण समय म मत्रिमण्डल की बैठक ससद के अधिवशन के समय म हफ्ते मे दो बार होती है। जब ससद का अधिवशन नही होता तब उसकी बठक कम होती है। आवश्यकता पडने पर प्रधान मत्री द्वारा मत्रिमण्डल की बठक कभी भी बुलाई जा सकती है। मत्रिमण्डल की बैठका म राजकीय नीति सम्बन्धी महत्वपूण विषयो पर निणय किय जाते ह तथा वे अय ममले भी त किये जाते है, जो नीचे के स्तर पर त नही हो सकते।

मत्रिमण्डल अपना अधिकतर काय समितियो के माध्यम स करता है। मत्रिमण्डल आवश्यकतानुसार मामलो को किसी स्थाई समिति (Standing Committee) अथवा सम्बधित मत्रियो की अस्थाई समिति (Adhoc Committee) के सिपुद कर देता है। ये समितिया या तो उन मामला का अन्तिम निणय कर देती है या वे अपन प्रतिवेदन सहित उन्ह पुन मत्रिमण्डल को वापस कर दती हैं। वे मत्री जो मत्रिमण्डल म नही होते मत्रिमण्डल की बठका म सम्मिलित हो सकते है, यदि उनके विभागो से सम्बधित मामलो पर विचार होता हो। ऐस मत्रिगण मत्रिमण्डल की समितियो के सदस्य भी हो सकते है।

मत्रिमण्डल की बैठको की कायवाही का विस्तृत विवरण नही रखा जाता। कायवाही के विवरण म साराश रूप से केवल प्रमुख तक व अन्तिम निणय लिखा जाता है तथा इस प्रकार की कायवाही का भी अत्यन्त सीमित प्रसारण किया जाता है। मत्रिमण्डल का सचिव कायवाही का लेखा रखता है।

मत्रिमण्डल के काय तथा अधिकार

अधिकार व कार्यो के विषय मे मत्रिमण्डल की जो स्थिति है उसका आधार कानूनी न होकर परम्परागत है। जहाँ तक उसकी सद्धान्तिक या कानूनी स्थिति का प्रश्न ह, मत्रिमण्डल की स्थिति एक एसी परामशदात्री समिति की है जिसका कार्य

शासन कार्य में राजा को सहायता व परामर्श देना है। पर परम्पराओं ने उसकी स्थिति को पूर्णत बदल दिया है। उसकी स्थिति अब कोरी परामर्शदात्री समिति की नहीं रह गई है, वरन् उसने अब वास्तविक कार्यपालिका का रूप धारण कर लिया है। मन्त्रिमण्डल की स्थिति में यह परिवर्तन किसी योजना के अनुसार अथवा कानून द्वारा नहीं हुआ है। वह उसी प्रकार परम्परागत ढंग से हुआ है, जिस प्रकार वहाँ के राजतन्त्र का लोकतन्त्रीकरण सम्बन्धी परिवर्तन हुआ है। राजतन्त्र के लोकतन्त्रीकरण की प्रक्रिया में ज्यों ज्यों राजा की शक्ति कम होती गई है त्यों-त्यों मन्त्रिमण्डल की शक्ति बढ़ती गई है। अब व्यावहारिक राजनीति व प्रशासन की दृष्टि से मन्त्रिमण्डल जैसी शक्ति किसी अन्य शासन के अंग की नहीं है। राजा में जो भी शक्तियाँ निहित हैं, उन सबका प्रयोग मन्त्रिमण्डल करता है। इस प्रकार वह राजमुकुट (Crown) का एक अभिन्न अंग है। मन्त्रिमण्डल की शक्तियाँ व उसके कार्यों का विवेचन हम निम्न शीर्षकों में कर सकते हैं।

व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्य

मन्त्रिमण्डल की पहली प्रकार की शक्तियाँ व उसके कार्य व्यवस्थापन सम्बन्धी हैं। इस सम्बन्ध में मन्त्रिमण्डल को यह निश्चय करने का अधिकार है कि कब संसद की बैठक बुलाई जाय, कब उसका सत्रावसान किया जाय और कब उसका विघटन किया जाय। उस भाषण को भी मन्त्रिमण्डल ही तैयार करता है, जिसे राजा संसद का उद्घाटन करते समय देता है तथा जिसमें आगामी सत्र के लिए शासन की सामान्य नीति व उसके कार्यक्रम की चर्चा की जाती है। संसद के कार्यक्रम के विषय में भी मन्त्रिमण्डल ही निर्णय करता है। वही यह निर्णय करता है कि कौन-कौन से विधेयक संसद में प्रस्तुत किये जायँ, कितना समय सदस्यों को प्रश्न पूछने के लिए दिया जाय, कितना समय निजी विधेयकों पर विवाद के लिये दिया जाय और ऐसे विधेयकों के प्रति दल का क्या रवैया रहे। इस सबका निश्चय साधारणत मन्त्रिमण्डल ही करता है, यद्यपि प्रधान मन्त्री इस सम्बन्ध में प्रतिपक्षी दल के नेता से परामर्श अवश्य कर लेता है।

इसके अतिरिक्त मन्त्रिमण्डल सब प्रस्तावों को तैयार करता है। वह संसद में सब सरकारी विधेयकों का संचालन करता है। इस प्रकार हम देखते हैं कि सिद्धान्त रूप से भले ही ससंसद राजा को व्यवस्थापन कार्य करने वाला कहा जाय, पर वास्तविक रूप से मन्त्रिमण्डल ही व्यवस्थापन कार्य पर छाया रहता है और वह इस सम्बन्ध में संसद पर राज्य करता है।

कार्यपालन सम्बन्धी कार्य

मन्त्रिमण्डल मूल रूप से शासन का कार्यपालक अंग है। अत इसके महत्वपूर्ण अधिकार व कार्य इसी क्षेत्र के हैं। राजपद के जितने अधिकार व शक्तियाँ हैं, उन सबका प्रयोग राजा के नाम से मन्त्रिमण्डल ही करता है। नीति विषयक सिद्धान्त व उनका विवरण मन्त्रिमण्डल ही तैयार करता है। वही उसे संसद द्वारा स्वीकृत कराता

है। आन्तरिक व बाह्य क्षेत्र में राज्य की नीति का निर्णय करना मन्त्रिमण्डल का ही कार्य है। राजनयिक स्तर के बडे-बडे पदाधिकारियों का चयन भी मन्त्रिमण्डल ही करता है। राजा उन्हें केवल औपचारिक रूप से नियुक्त कर देता है। मन्त्रिमण्डल द्वारा निर्धारित व संसद द्वारा स्वीकृत राष्ट्रीय नीति को क्रियान्वित करना भी मन्त्रिमण्डल का ही कार्य है। मन्त्रिमण्डल का यह भी काम है कि उस नीति को क्रियान्वित करने वाले विभागों पर अपना नियन्त्रण रखे, उनका सचालन करे, उनके कार्य की देख-रेख रखे तथा उनके कार्यों में सामंजस्य बनाये रखे। सन् १९१८ की मशीनरी आफ गवनमेन्ट कमेटी (Machinery of Government Committee) के अधिकृत प्रतिवेदन में भी मन्त्रिमण्डल के कार्यपालक दायित्वों का विवरण इसी प्रकार दिया है। उसके अनुसार संसद के समक्ष प्रस्तुत की जाने वाली नीति को अन्तिम रूप देना मन्त्रिमण्डल का पहला दायित्व है। संसद जो नीति निर्धारित करे उसके अनुसार राष्ट्र की कार्यपालिका पर सर्वोच्च नियन्त्रण रखना उसका दूसरा दायित्व है तथा राज्य के विविध विभागों के अधिकारों की सीमा का निर्धारण करना व उनमें सदा सामंजस्य बनाये रखना उसका तीसरा महत्वपूर्ण दायित्व है।[1]

संसद में प्रशासन से सम्बन्धित प्रश्न पूछे जाते हैं। मन्त्रिमण्डल व शासन के विविध विभागों के कार्यों की आलोचना की जाती है। उसका उत्तर मन्त्रिमण्डल को ही देना पडता है। उसे यह भी देखना पडता है कि जिन दोषों के कारण सरकार की आलोचना होती हो, प्रशासन उनसे मुक्त हो सके। कार्य भार की अधिकता के कारण संसद मोटे रूप से नीति सम्बन्धी कानून पारित करके, अब प्रायः कार्यपालिका को अधिकार दे देती है कि संसद द्वारा निर्धारित नीति को क्रियान्वित करने के लिए वह आवश्यक नियम बना सकती है। चूंकि वे नियम संसद प्रदत्त अधिकार के अन्तर्गत बनाये जाते हैं, अतः उनकी मान्यता वैसी ही होती है, जैसी संसद द्वारा निर्मित कानूनों की होती है। इस प्रकार कार्यपालिका को एक प्रकार के विशेष व्यवस्थापन जिसे अधिकृत व्यवस्थापन (Delegated legislation) कहा जाता है का अधिकार मिल जाता है और उसके कारण मन्त्रिमण्डल की शक्ति और भी बढ़ जाती है।

इस प्रकार जैसा हम देखते हैं मन्त्रिमण्डल का कार्यपालक कार्यक्षेत्र अत्यन्त व्यापक है। फिर भी कुछ विचारकों के अनुसार कुछ बातें ऐसी हैं जो मन्त्रिमण्डल के अधि

---

1 According to the report of the Machinery of Government Committee 1918, the following are the chief obligations of the Cabinet

(i) The final determination of the policy to be submitted to Parliament

(ii) The supreme control of the national executive in accordance with the policy prescribed by the Parliament

(iii) The continuous co ordinations and determination of the authorities of several depa tments of state

कार क्षेत्र से बाहर है और उन पर मन्त्रिमण्डल में कोई विधिवत् निर्णय नहीं लिया जा सकता। उदाहरणार्थ लार्ड आक्सफोर्ड व आस्क्विथ का मत है कि (१) राजा द्वारा क्षमादान के विशेषाधिकार का प्रयोग, (२) मन्त्रिमण्डल के सदस्यों का चयन, तथा (३) उच्चस्तरीय नियुक्तियां आदि ऐसे विषय हैं जिन पर मन्त्रिमण्डल न तो विधिवत विचार कर सकता है और न उनके विषय में कोई निर्णय ही ले सकता है। पर यदि उक्त मत ठीक भी मान लिया जाय कि ऐसी कुछ बातें मन्त्रिमण्डल के कार्यक्षेत्र के बाहर हैं, तो भी उसकी शक्ति व अधिकार क्षेत्र की व्यापकता को देखते हुए ये प्रतिबन्ध नगण्य हैं।

वित्त सम्बन्धी अधिकार—वित्तीय क्षेत्र में भी मन्त्रिमण्डल का अधिकार बड़े महत्त्व का है। राजकीय बजट का प्रस्तुत करना मन्त्रिमण्डल का अधिकार है। विविध विभागों के मन्त्री अपने अपने विभागों की वित्तीय आवश्यकतायें व कर प्रस्ताव वित्त-मन्त्री के पास भेज देते हैं। उनके आधार पर वह राजकीय बजट तैयार करता है। इस भय से कि बजट के प्रस्ताव समय से पहले प्रकट न हो जायें, बजट पर मन्त्रिमण्डल में प्राय विचार नहीं होता। पर जब वह संसद में प्रस्तुत किया जाता है, तो प्रत्येक मन्त्री को अपने अपने विभाग से सम्बन्धित वित्तीय आवश्यकताओं व कर प्रस्तावों को समझाना पड़ता है और उससे सम्बन्धित प्रश्नों का उत्तर देना पड़ता है। संसद में बजट प्रस्तावों की आलोचना का उत्तर देना भी मन्त्रिमण्डल का ही कार्य है। जब संसद के सदस्यों द्वारा कटौती प्रस्ताव प्रस्तुत किये जाते हैं, तो उनसे सरकारी पक्ष की रक्षा करना भी मन्त्रिमण्डल का ही दायित्व है।

मन्त्रिमण्डल की शक्ति व उसके कार्यों के विषय में जो कुछ ऊपर कहा गया है उससे यह स्पष्ट है कि मन्त्रिमण्डल का अधिकार क्षेत्र बड़ा व्यापक है। उसके अधिकार शासन के व्यवस्थापन, कार्यपालन व वित्तीय सभी क्षेत्रों में फैले हुए हैं। अधिकृत व्यवस्थापन (delegated legislation) के प्रचलन के कारण तो उसका अधिकार क्षेत्र और भी व्यापक हो गया है। संसद द्वारा प्रदत्त अधिकार के अन्तर्गत वे ऐसे नियम तक बना सकते हैं, जिनमें उन्हें न्याय सम्बन्धी कुछ अधिकार भी प्राप्त हो जाते हैं। उदाहरणार्थ, श्रम विवाद के सम्बन्ध में संसद द्वारा प्रदत्त अधिकार के अन्तर्गत कार्यपालिका ने कुछ ऐसे नियम बनाये हैं जिनके अनुसार कार्यपालिका के कुछ अधिकारियों को उस सम्बन्ध में न्याय कार्य करने का अधिकार भी प्राप्त हो गया है।

मन्त्रिमण्डल व लोक सदन का सम्बन्ध

मन्त्रिमण्डल व लोक सदन के सम्बन्ध में विविध विचारकों ने विभिन्न रूप से विचार किया है और अपने अपने दृष्टिकोण के अनुसार उसका निरूपण किया है। कुछ विचारकों ने उस पर विशुद्ध कानूनी दृष्टिकोण से विचार किया है, तो कुछ ने उस पर

व्यावहारिक राजनीति की दृष्टि से विचार किया है। कानूनी दृष्टिकोण से विचार करने वालों में डाइसी प्रमुख है। उसके मतानुसार मन्त्रिमण्डल की स्थिति सर्वोच्च सत्तावान संसद की आश्रित समिति की स्थिति है और वह पूर्णतः लोक सदन के अधीन है। संसद यदि स्वामी है, तो मन्त्रिमण्डल उसका सेवकमात्र है। व्यावहारिक दृष्टिकोण से विचार करने वालों में रमजे म्योर व लास्की प्रमुख है। उनका मत है कि व्यवहार में संसद की सत्ता सर्वोच्च नहीं है वरन् मन्त्रिमण्डल की सत्ता सर्वोच्च है। व्यावहारिक राजनीति में संसद मन्त्रिमण्डल का मार्ग निर्देशन नहीं करती, वरन् मन्त्रिमण्डल संसद का मार्ग निर्देशन करता है। व्यवहार में संसद सर्वोच्च नहीं है, वरन् मन्त्रिमण्डल सर्वोच्च है, इस बात पर दोनों विचारकों का विचार एक होते हुए भी, इस सम्बन्ध में उनका विचार एक नहीं है कि मन्त्रिमण्डल की सर्वोच्चता की सीमा क्या है। रमजे म्योर के अनुसार मन्त्रिमण्डल की सर्वोच्चता अधिनायकीय है, जब कि लास्की का मत यह है कि व्यवहार में मन्त्रिमण्डल की शक्ति संसद की शक्ति से अधिक अवश्य है पर वह अधिनायक की तरह परम सत्तावान नहीं है। रैमजे म्योर का यह भी मत है कि मन्त्रिमण्डल की अधिनायक जैसी स्थिति लोकतन्त्र के लिये हानिप्रद है, क्योंकि मन्त्रिमण्डल की ऐसी स्थिति में शासन लोकतन्त्रीय न रह कर नौकरशाही हो जाता है।

मन्त्रिमण्डल व लोक सदन के सम्बन्ध की वस्तुस्थिति के विषय में मतों के इतने प्रबल वैषम्य की दशा में हम यह देखना है कि वास्तविकता क्या है। विषय की वास्तविकता तक पहुँचने के लिए हमें यह देखना होगा कि दोनों में सम्बन्धों का सही रूप क्या है, दोनों में से कौन अधिक शक्तिशाली है, और यदि मन्त्रिमण्डल शक्तिशाली है, तो उसकी शक्ति कितनी व्यापक है तथा उसका इस प्रकार शक्तिशाली होना देश के व्यापक हित की दृष्टि से वाञ्छनीय है या अवाञ्छनीय।

कानूनी दृष्टिकोण तथा संसद की महत्ता

कानूनी दृष्टिकोण के अनुसार संसद की सत्ता सर्वोच्च है। इसका वास्तविक अर्थ यह है कि लोक सदन की सत्ता सर्वोच्च है क्योंकि संसद के दोनों सदनों में केवल लोक सदन ही वास्तविक अधिकार प्राप्त संस्था है और लार्ड सभा की स्थिति केवल एक सहायक सदन जैसी है। उसकी सत्ता की सर्वोच्चता की अभिव्यक्ति दो रूपों में होती है। उसका पहला रूप उसके स्वयं के व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्यों से सम्बन्धित है तथा उसका दूसरा रूप उस नियन्त्रण से सम्बन्धित है, जो उसके द्वारा मन्त्रिमण्डल के कार्यों पर किया जाता है।

व्यवस्थापन सम्बन्धी सर्वोच्चता—संसद की शक्ति की सर्वोच्चता की अभिव्यक्ति सर्वप्रथम उसके स्वयं के व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्यों में होती है। इस क्षेत्र में उसकी समानता रखने वाली अन्य किसी संस्था की व्यवस्था अंग्रेजी संविधान में नहीं की गई है। व्यवस्थापन क्षेत्र केवल उसके ही अधिकार की वस्तु है।

इसके अतिरिक्त उसका व्यवस्थापन क्षेत्र सर्वव्यापक है। वह किसी भी विषय में, किन्हीं भी लोगों के विषय में व किन्हीं भी स्थानों के विषय में कानून बना सकती

है और कोई भी वस्तु, व्यक्ति अथवा स्थान उसके व्यवस्थापन सम्बन्धी अधिकार-क्षेत्र से बाहर नहीं है।

इसके अतिरिक्त उसको सब प्रकार के कानून बनाने का अधिकार प्राप्त है। वह किसी भी साधारण कानून को संशोधित कर सकती है, उसे समाप्त कर सकती है और आवश्यकतानुसार नये कानून बना सकती है। संवैधानिक कानून बनाने का उसका अधिकार भी असीमित है। वह किसी विशेष प्रक्रिया के बिना साधारण कानूनों की तरह ही संविधान सम्बन्धी कानून भी बना सकती है।

संसद की व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्ति इसलिए भी सर्वोच्च है कि उसके द्वारा बनाये गये कानूनों का किसी न्यायालय द्वारा सर्वेक्षण नहीं किया जा सकता। अमरीका के संविधान में जिस प्रकार के न्यायिक सर्वेक्षण (Judicial Review) की व्यवस्था है, उस प्रकार की व्यवस्था इंगलैण्ड के संविधान में नहीं पाई जाती। इंगलैण्ड में संसद के कानूनों को कोई भी न्यायालय अवैध घोषित नहीं कर सकता। लोकतन्त्र के अभ्युदय से पहले इंगलैण्ड के राजा का कानून बनाने का अधिकार असीमित व सर्वोच्च था, वही सर्वोच्च कार्यपालक व न्यायपालक था। अतः उसके कानूनों को किसी अन्य व्यक्ति अथवा संस्था द्वारा चुनौती नहीं दी जा सकती थी। अब राजतन्त्र का लोकतन्त्रीकरण हो गया है और जो व्यवस्थापन सम्बन्धी अधिकार पहले निरंकुश राजा को प्राप्त थे, वे ही अधिकार अब संसद राजा को प्राप्त हैं। जिस प्रकार निरंकुश राजा के कानूनों की सत्ता सर्वोच्च थी और उन्हें किसी अन्य व्यक्ति अथवा संस्था द्वारा चुनौती नहीं दी जा सकती थी उसी प्रकार संसद राजा अथवा दूसरे शब्दों में संसद के कानूनों की सत्ता सर्वोच्च है और उन्हें किसी न्यायालय द्वारा चुनौती नहीं दी जा सकती।

इस प्रकार हम देखते हैं कि जहाँ तक उसके व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्यों का सम्बन्ध है, लोक सदन की सत्ता सर्वोच्च है। इस सम्बन्ध में यद्यपि यह स्मरणीय है कि उसकी सत्ता की सर्वोच्चता पर प्रथाओं, परम्पराओं, धार्मिक मान्यताओं, विवेक व अंग्रेजी रूढ़िवादिता का प्रतिबन्ध है तथापि कानूनी स्थिति यही है कि परम सत्तावान संसद के अंग होने के कारण लोक सदन इन सब मर्यादाओं की चिन्ता किये बिना अपनी इच्छानुसार कानून बनाने के लिए स्वतन्त्र है।

कार्यपालिका के नियन्त्रण सम्बन्धी सर्वोच्चता—अंग्रेजी संविधान की व्यवस्था में कानूनी दृष्टि से लोकसदन का स्थान कार्यपालिका से उच्चतर है यह बात उस व्यवस्था से भी सिद्ध होती है जो मन्त्रिमण्डल के कार्यों पर संसदीय नियन्त्रण रखने के लिये की गई है। जैसा पहले कहा गया है मन्त्रिमण्डल का अस्तित्व तो लोक सदन के विश्वास पर आधारित है ही उसके कार्यों पर भी लोक सदन का अनवरत नियन्त्रण रहता है। जिन साधनों से लोक सदन मन्त्रिमण्डल पर अपना अंकुश रखता है उनका विवेचन हम निम्न प्रकार कर सकते हैं।

प्रश्न—पहला साधन जिसके द्वारा संसद मन्त्रिमण्डल पर अपना अंकुश रखता है प्रश्नों का पूछना है। संसद के दोनों सदनों को यह अधिकार है कि उसके सदस्य

मन्त्रियों से उनके कार्यों से सम्बन्धित प्रश्न पूछ सकें। मन्त्रियों का यह कर्तव्य है कि वे उनका उत्तर दें। इस साधन से मन्त्रिमण्डल पर इस बात का प्रतिबन्ध रहता है कि वह अत्यधिक गोपनीयता नहीं बरत सकता। उसको अपने क्रिया कलाप सदा ऐसे रखने पडते है, जिन्हे वह निःसकोच संसद के समक्ष रख सके। इसके अतिरिक्त यदि कोई मंत्री संसत्सदस्यो के प्रश्नो का उत्तर सन्तोषजनक ढंग से नही देता, तो उसका सम्मान जनसाधारण मे कम हो जाता है। इसका प्रभाव आगामी निर्वाचन पर अवश्य पड़ता है।

मन्त्रिमण्डल की नीति की आलोचना व उसकी अस्वीकृति—संसद समय-समय पर मन्त्रिमण्डल की नीति की आलोचना भी करती है। संसद यदि मन्त्रिमण्डल की साधारण नीति से अथवा उसके किसी विशेष कार्य से अप्रसन्न है, तो वह मन्त्रिमण्डल के किसी प्रस्ताव, उसके किसी विधेयक उसके द्वारा प्रस्तुत बजट या उसकी अन्य किसी नीति को अस्वीकृत करके मन्त्रिमण्डल को त्याग-पत्र देने के लिये बाध्य कर सकती है, क्योंकि उसकी इस प्रकार की अस्वीकृति का अर्थ यह होता है कि मन्त्रिमण्डल को संसद का विश्वास प्राप्त नही है।

कटौती प्रस्ताव—संसद के सदस्यो को यह अधिकार भी प्राप्त है कि किसी विशेष विभाग के कार्यों व नीतियो के प्रति अपना असतोष व्यक्त करने के लिये वे सम्बन्धित मन्त्री के वेतन के लिये कटौती प्रस्ताव प्रस्तुत कर सकें। ऐसे कटौती प्रस्तावो के प्रस्तुत करने का ध्येय मंत्री को उसके वेतन की हानि पहुँचाना नही होता, वरन् उसका ध्येय मंत्री के सम्मान की हानि करना होता है। यदि संसद ऐसे कटौती प्रस्ताव को पारित कर दे, तो उसके परिणामस्वरूप मन्त्रिमण्डल को त्याग पत्र देना होता है।

कार्य स्थगन प्रस्ताव—संसद के सदस्यों का यह अधिकार भी है कि वे किसी विशेष विषय को लेकर कामरोको प्रस्ताव प्रस्तुत कर सकें। प्रस्ताव मे किसी अत्यन्त महत्वपूर्ण विषय की ओर सदन का ध्यान आकर्षित करते हुए यह माँग की जाती है कि सदन अपने वर्तमान कार्य को छोड कर उस विषय पर विचार करके आवश्यक कार्यवाही करे। यदि इस प्रकार का प्रस्ताव पारित हो जाता है, तो उसका अर्थ यह होता है कि सरकार उस महत्वपूर्ण विषय के प्रति इतनी बेखबर थी कि सदन को उसका ध्यान उस ओर आकर्षित करना पडा। ऐसी दशा मे भी मन्त्रिमण्डल की अयोग्यता सिद्ध हो जाती है और उसे त्याग-पत्र देना पड़ता है।

निन्दा का प्रस्ताव—संसद के सदस्य किसी विषय को लेकर अथवा सरकार की किसी नीति को लेकर किसी मंत्री के विरुद्ध निन्दा का प्रस्ताव भी प्रस्तुत कर सकते है। यदि ऐसा प्रस्ताव पारित हो जाता है, तो उसके परिणामस्वरूप मन्त्रिमण्डल को त्याग-पत्र देना होता है।

अविश्वास का प्रस्ताव—संसद के सदस्यो को यह भी अधिकार है कि यदि वे सरकार की साधारण नीति से असन्तुष्ट हो अथवा सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल के क्रियाकलापो

से असन्तुष्ट हो, तो सरकार के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव प्रस्तुत ऐसा प्रस्ताव पारित हो जाने पर मन्त्रिमण्डल को त्याग पत्र देना पडता है

उक्त साधनो से लोकसदन मन्त्रिमण्डल का मार्ग निर्देशन करता नियन्त्रण करता है और उसके कार्यों की देख रेख करता है।

व्यावहारिक दृष्टिकोण तथा संसद की महत्ता

परन्तु लोकसदन व मन्त्रिमण्डल के सम्बन्ध पर यदि व्यावहारिक विचार किया जाय, तो स्थिति पूर्णत भिन्न है। सिद्धान्त रूप मे जिस स्थिति लोकसदन की समितिमात्र की है, व्यवहार मे वह उसका निय जाता है, सिद्धान्तत जो सेवक है, व्यवहार म वह स्वामी बन जाता है जो गौण है, वह प्रमुख तथा जो प्रमुख है वह गौण बन जाता है। । प्रमुख क्षेत्रा म अर्थात् व्यवस्थापन, कार्यपालन व वित्त के क्षेत्रा म होता है, इसके विवेचन से उक्त बात स्पष्ट हो जायेगी।

व्यवस्थापन क्षेत्र—जहा तक व्यवस्थापन क्षेत्र का प्रश्न है व्याव यह है कि जो भी प्रमुख कानून पारित किये जाते हैं, उनका प्रारूप मन्त्रि तयार किया जाता है। संसद द्वारा वे प्राय उसी रूप मे पारित कर जिस रूप मे उन्हे मन्त्रिमण्डल द्वारा तैयार किया जाता है। यदि उनमे क भी किये जाते है, तो तभी किये जाते है, जब वे मन्त्रिमण्डल को मान्य ह सरकारी विधेयक भी तभी संसद की स्वीकृति प्राप्त कर पाते है, जब मण्डल की कृपादृष्टि हो। अत यदि व्यवस्थापन के क्षेत्र की वस्तुस्थि जाय, तो मन्त्रिमण्डल ही लोकसदन का मार्गनिर्देशन करता है, लोकसद का मार्गनिर्देशन नही करता।

कार्यपालन क्षेत्र—कार्यपालन के क्षेत्र के सम्बन्ध मे भी वस्तुस्थि नीति निर्धारण का वास्तविक कार्य मन्त्रिमण्डल ही करता है। संसद अ का कार्य उसे स्वीकार करना अवश्य है, पर उसके निर्धारण का कार्य म मण्डल का ही है। अब रही लोकसदन द्वारा मन्त्रिमण्डल के नियन्त्रण की विषय मे भी वस्तुस्थिति यही है कि प्रभु व मन्त्रिमण्डल को ही प्राप्त र निर्णय करना कि संसद का अधिवेशन कब होगा क्या क्या काम उसम समय किस काम के लिए दिया जायगा और संसद के सत्र का अवस विघटन कब होगा मन्त्रिमण्डल के हाथ की ही बात रहती है। मन्त्रि कार्य के प्रति असन्तोष व्यक्त करके, उसके प्रति अविश्वास का प्रस्ताव अथवा अन्य किसी तरह से यदि लोकसदन यह सोचता है कि मन्त्रिमण किया जाय, तो मन्त्रिमण्डल को भी यह अधिकार प्राप्त है कि वह विघटन करा कर उसके सदस्यो को पुन निर्वाचको की दया का भिखा ऐसी दशा मे लोकसदन को अपना जीवन बनाये रखने की चिन्ता अ और अपने नियन्त्रण के अधिकार का प्रयोग करके मन्त्रिमण्डल का पतन

मे वह प्राय नही सोचता । इस प्रकार हम देखते है कि कार्यपालन के क्षेत्र मे भी प्रभुत्व मन्त्रिमण्डल को ही प्राप्त है ।

वित्तीय क्षेत्र—वित्तीय क्षेत्र मे भी प्रमुखता मन्त्रिमण्डल की ही है । यह कहा जाता है कि धन जनता का है और उसी की स्वीकृति से उसका व्यय किया जा सकता है । सिद्धात रूप से ससद बजट पारित करती है, जिसके अनुसार कार्यपालिका धन का उपयोग करती है । पर इस सम्बन्ध मे भी मुख्य हाथ मन्त्रिमण्डल का ही रहता है। कर-व्यवस्था का क्या ढाचा रहेगा, राज्य की आय का व्यय किस प्रकार किया जायेगा, इस सबकी व्यवस्था की रूपरेखा मन्त्रिमण्डल द्वारा ही तयार की जाती है । वही बजट को तयार करके लोक सदन के समक्ष रखता है । लोकसदन मन्त्रिमण्डल द्वारा प्रस्तावित बजट मे केवल कमी कर सकता है, वह अपनी इच्छा से इसे बढ़ा नही सकता ।

इस प्रकार शासन के किसी भी क्षेत्र को लिया जाय, सब बातो का निर्णय मन्त्रिमण्डल द्वारा ही किया जाता है और लोकसदन का काय उसके निर्णयो को केवल स्वीकृति प्रदान करना होता है ।

मन्त्रिमण्डल की महत्ता के कारण

लोकसदन व मन्त्रिमण्डल के सम्बन्धो के सैद्धान्तिक व व्यावहारिक रूप मे जब हम इतना अन्तर देखते हैं, तो स्वभावत यह प्रश्न हमारे मस्तिष्क मे उठता है कि इस का क्या कारण है सिद्धान्त रूप से जो मन्त्रिमण्डल लोकसदन की समिति मात्र है वह व्यवहार मे उसका स्वामी कैसे बन गया है ? मन्त्रिमण्डल की इस महत्ता के अनेक कारण है, जिनका विवेचन हम निम्न प्रकार कर सकते है

दल प्रणाली

मन्त्रिमण्डल की इस महत्ता का सबसे प्रमुख कारण इगलण्ड की दल प्रणाली है इगलण्ड मे मुख्यत दो ही दल राजनैतिक क्षेत्र मे रहते है । जिस एक दल को लोकसदन मे स्पष्ट बहुमत प्राप्त हो जाता है, उसका मन्त्रिमण्डल बनता है । तीसरा दल यदि कोई होता भी है तो देश की राजनीति मे उसका कोई महत्व नही होता । लोकसदन के बहुमत दल का होने के कारण, मन्त्रिमण्डल को प्रत्येक काय मे अपने दल का समर्थन प्राप्त रहता है । उसके आधार पर उसे अपने कार्यों के लिये लोकसदन की स्वीकृति प्राप्त होती रहती है । यदि इगलण्ड मे इस प्रकार की दलीय व्यवस्था न होती और दो दलो की प्रमुखता न होकर वहा फ्रास की तरह अनेक दलो की प्रमुखता होती, तो वहाँ के मन्त्रिमण्डल की दशा भी फ्रास के मन्त्रिमण्डल जसी होती । शक्ति के लिए विविध दलो की पारस्परिक खीचतान के कारण मन्त्रिमण्डल को न तो कभी स्थायित्व प्राप्त हुआ होता और न ही कभी वह महत्ता प्राप्त हुई होती, जो उसे वतमान द्वि-दलीय व्यवस्था मे प्राप्त है ।

दलीय अनुशासन

मन्त्रिमण्डल की महत्ता का दूसरा कारण दलीय अनुशासन है, जिसके कारण कोई सदस्य अपने दल के विरुद्ध मत नही दे सकता और न दल की नीति व उसके

कार्यों का अपना समर्थन देने से मना कर सकता है। बार बार दल बदलना भी सदस्यों के लिए आसान नहीं होता, क्योंकि सम्बन्धित व्यक्ति की राजनैतिक साख बिगड़ जाने का भय रहता है। परिणाम यह होता है कि चुनाव के समय जब किसी दल को बहुमत प्राप्त हो जाता है, तो उसका वह बहुमत सरलता से नष्ट नहीं होता और मन्त्रिमण्डल पूर्ण विश्वास के साथ अपने कार्यक्रम पर चलता रहता है। बहुमत का स्थायित्व मन्त्रिमण्डल को वह शक्ति प्रदान कर देता है, जो उसे लोकसदन पर हावी बनाये रहती है।

शासन की समस्याओं की पेचीदगी

शासन की समस्याएँ प्रायः पेचीदा होती है। लोकहितकारी राज्य के विचार के प्रादुर्भाव के कारण वे व्यापक भी हो गई हैं। वर्ग भावना के कारण वे विषम भी हो गई है। इस प्रकार उन समस्याओं का जो रूप बन गया है, उसका भली भांति समझना संसत्सदस्यों के लिए साधारणतः सरल नहीं होता। वे सब इस योग्य भी नहीं होते हैं कि राजनैतिक, प्रशासनिक, आर्थिक व तकनीकी मामलों में मन्त्रिमण्डल का मार्ग निर्देशन कर सकें। परिणाम यह होता है कि लोकसदन को इन मामलों से सम्बन्धित जानकारी तक के लिए मन्त्रिमण्डल पर निर्भर रहना पड़ता है। इस कारण से भी महत्ता लोकसदन को प्राप्त न होकर मन्त्रिमण्डल को प्राप्त रहती है।

कार्य भार की अधिकता

कार्य की अधिकता के कारण भी लोकसदन को प्राप्त होने वाली महत्ता मन्त्रिमण्डल को प्राप्त हो जाती है। रानी विक्टोरिया के समय में ही बैजहोट का यह कहना रहता था कि लोकसदन पर कार्य की अधिकता है। लोकसदन के कार्य की यह अधिकता अब और बढ़ ही गई है। वह स्वयं अब वह सब कार्य अच्छी तरह करने में असमर्थ है, जो उसके सामने मन्त्रिमण्डल द्वारा प्रस्तुत किया जाता है। वह स्वयं उन सब विषयों पर अच्छी तरह विचार करने में असमर्थ रहता है जो मन्त्रिमण्डल द्वारा उसके समक्ष विचारार्थ रखे जाते हैं। अतः उनमें से अनेक विषयों में उसे मन्त्रिमण्डल द्वारा किये गये निर्णयों को ही मानना पड़ता है। इस प्रकार जिन विषयों में लोकसदन की चलनी चाहिए उसमें मन्त्रिमण्डल की चलती है।

कार्य भार की अधिकता के कारण लोकसदन अनेक विषयों से सम्बन्धित विधेयकों के विषय में केवल मोटी रूपरेखा ही निर्णीत कर देता है और विवरण की बातों के लिए वह मन्त्रिमण्डल को नियम बनाने का अधिकार दे देता है। इस प्रकार प्राप्त अधिकार के अन्तर्गत मन्त्रिमण्डल जो नियम बनाता है उनकी मान्यता उसी प्रकार होती है जिस प्रकार संसद द्वारा पारित कानूनों की मान्यता होती है। इस उप व्यवस्थापन द्वारा मन्त्रिमण्डल की शक्ति और अधिक बढ़ जाती है। अपने इस अधिकार के अन्तर्गत वह अनेक ऐसी आज्ञायें (Orders in Council) जारी करता है जिनका प्रभाव बड़ा व्यापक व महत्वपूर्ण होता है। इस प्रकार की आज्ञायें यद्यपि संसद में स्वीकृति के लिए रखी जाती हैं, पर संसद की वह स्वीकृति केवल नाममात्र

की होती है। इस प्रकार उप व्यवस्थापन की प्रथा के कारण भी मन्त्रिमण्डल की शक्ति बढ जाती है।

प्रधानमंत्री का नेतृत्व

प्रधानमन्त्री का नेतृत्व भी मन्त्रिमण्डल की महत्ता बढाने म सहायक है। मन्त्रिमण्डल का प्रमुख होने के अतिरिक्त वह लोकसदन के बहुसख्यक दल का व स्वय लोकसदन का नेता भी होता है। परिणामस्वरूप जो निर्णय मन्त्रिमण्डल द्वारा उसके नेतृत्व म किये जाते हैं, उन्हे उसी के प्रभाव के कारण लोकसदन के बहुमत दल का समर्थन तथा बहुमत दल के समर्थन के कारण लोकसदन का समर्थन प्राप्त हो जाता है। तीनो ही स्थानो पर एक ही व्यक्ति का नेतृत्व भी इस प्रकार मन्त्रिमण्डल की प्रभुता बढाने म सहायक सिद्ध होता है।

लार्डसभा के अधिकारो की कटौती

मन्त्रिमण्डल की महत्ता का एक अन्य कारण यह भी है कि लार्ड सभा को अब बिल्कुल निशक्त बना दिया गया है। १९११ के ससदीय एक्ट के पारित होने म पहले लार्ड सभा व लोकसदन को व्यवस्थापन के सम्बन्ध म समान अधिकार प्राप्त थे। इस कारण मन्त्रिमण्डल को दोनो की परवाह समान रूप मे ही करनी पडती थी क्योकि मन्त्रिमण्डल द्वारा प्रस्तावित विधेयको के लिए लार्ड सभा का समर्थन प्राप्त होना भी आवश्यक था। लोकसदन के बहुमत दल के मन्त्रिमण्डल को लार्ड सभा म सरलता पूर्वक समर्थन नही मिल सकता था, क्योकि उसके अधिकाश सदस्य वश-परम्परा से आते है। पर १९११ व १९४९ के ससदीय एक्टो के पारित होने के बाद से लार्ड सभा ससद का दूसरा सदन नही रहा, वरन् वह दूसरे दर्जे का सदन हो गया है। वह मन्त्रिमण्डल द्वारा प्रस्तुत विधेयको को पारित होने से अब रोक नही सकता। उनके पारित होने म केवल कुछ देर लगा सकता है, उसकी आलोचना कर सकता है, पर किसी भी प्रकार उसे पदच्युत नही कर सकता। इस प्रकार मन्त्रिमण्डल का उत्तर-दायित्व अब केवल एक ऐसे सदन (लोकसदन) के प्रति ही रह गया है जो उसके ही दल के बहुमत के कारण उसका अपना होता है। परिणामस्वरूप जो कुछ मन्त्रिमण्डल चाहता है उसे लोकसदन की स्वीकृति मात्र से ससद की स्वीकृति प्राप्त हो जाती है और उसकी महत्ता म चार चाँद लग जाते हैं।

लोकसदन के विघटन की व्यवस्था

मन्त्रिमण्डल का यह अधिकार भी कि आवश्यकता पडने पर वह राजा द्वारा लोकसदन का विघटन भी करा सकता है उसकी महत्ता बढाने मे सहायक है। अग्रेजी सविधान की वर्तमान व्यवस्था के अनुसार यदि मन्त्रिमण्डल को लोकसदन का समर्थन प्राप्त न रहे और यदि वह यह अनुभव करे कि उसकी नीतियो व कार्यों को राष्ट्र का समर्थन प्राप्त है, तो वह राजा को लोकसदन का विघटन करके पुन निर्वाचन का आदेश देने का परामर्श दे सकता है। यदि मन्त्रिमण्डल ऐसा करे तो इसका परिणाम यह होता है कि लोक सदन के सदस्यो को पुन चुनाव की कठिनाइयो का सामना

करना पड़ता है। अतः मन्त्रिमण्डल को समर्थन न देने में पहले लोकसदन के सदस्यों को अपनी कठिनाइयों के विषय में सोचना पड़ता है और वे लोग प्रायः मन्त्रिमण्डल का समर्थन करते रहते हैं। इस प्रकार लोकसदन के विघटन की व्यवस्था के रूप में मन्त्रिमण्डल के पास एक ऐसा हथियार है, जिससे वह लोकसदन के सदस्यों के मनमाने आचरण पर अंकुश लगाने के लिए प्रयुक्त कर सकता है तथा जिसके कारण लोकसदन को मन्त्रिमण्डल की महत्ता स्वीकार करनी पड़ती है।

मन्त्रिमण्डल को प्राप्त महत्ता की वाञ्छनीयता

उक्त विविध कारणों से मन्त्रिमण्डल को जो महत्ता प्राप्त है, वह वाञ्छनीय है या अवाञ्छनीय, इस प्रश्न पर प्रबल मतभेद है। रैमजे म्योर ने अपनी पुस्तक 'हाउ ब्रिटेन इज गवर्न्ड' में इस बात का प्रतिपादन किया है कि यह वाञ्छनीय नहीं है। रमजे म्योर का मत है कि "संसद मन्त्रिमण्डल पर नियन्त्रण करती है, यह कहना पूर्णतः निरर्थक है। सत्य यह है कि स्पष्ट बहुमत न होने की दशा को छोड़कर मन्त्रिमण्डल सदा संसद पर पूरा नियन्त्रण रखता है।'[1] मन्त्रिमण्डल लोकसदन पर नियन्त्रण रखे और अधिनायक की तरह देश पर शासन करे, यह उनके मतानुसार पूर्णतः अवाञ्छनीय है। उनका कहना है कि मन्त्रिमण्डल को प्राप्त इस महत्ता के कारण संसदीय शासन व्यवस्था की मातृभूमि में ही संसद का महत्त्व समाप्त हो गया है, और मन्त्रिमण्डल ने वह सब शक्ति अपने हाथ में ले ली है जो संसद को प्राप्त होनी चाहिए। दूसरे, मन्त्रिमण्डल की स्थिति के कारण लोकतन्त्र विकृत होकर नौकरशाही का रूप धारण करता जा रहा है। मन्त्रिगण लोकसेवा के सदस्यों के हाथ की कठपुतलियों की तरह काम करते हैं और वे अपना काम केवल यही समझते हैं कि लोकसेवा के लोग जो कुछ उनके समक्ष रखें, उस पर वे अपने हस्ताक्षर कर दें। परिणाम यह होता है जहाँ लोकसदन का नियन्त्रण मन्त्रिमण्डल पर और मन्त्रिमण्डल का नियन्त्रण लोकसेवा के लोगों पर होना चाहिए, लोकसेवा के सदस्यों का नियन्त्रण मन्त्रिमण्डल पर और मन्त्रिमण्डल का नियन्त्रण लोकसदन पर रहता है। रमजे म्योर का मत है कि चूंकि इस प्रकार देश में जनता के शासन के स्थान पर नौकरशाही का शासन रहता है, और 'मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व की आड़ में नौकरशाही का बोलबाला रहता है'[2] मन्त्रिमण्डल की महत्ता अवाञ्छनीय है।

लास्की ने अपनी पुस्तक 'पार्लियामेण्टरी गवर्नमेण्ट इन इंगलैण्ड' में इस पर विचार किया है। उनका विचार है कि मन्त्रिमण्डल इंगलैण्ड की शासन व्यवस्था का केन्द्र अवश्य है और उसकी प्रमुखता भी है, पर उसकी स्थिति अधिनायकीय नहीं है।

---

1 To say that Parliament controls the Cabinet is an absurdity Truth is that except when it is not in command of a clear majority the Cabinet absolutely controls the Parliament
—*Ramsay Muir*

2 Bureaucracy thrives in England under the cloak of ministerial responsibility
—*Ramsay Muir*

लास्की का विचार यह भी है कि उसकी प्रमुखता रहना वान्छनीय व ससदीय शासन-प्रणाली के सफल सचालन के लिय आवश्यक है। लास्की न मन्त्रिमण्डल को लाकसदन की और विशेषत बहुमत दल की एक समिति माना है और कहा है कि मातृसस्था द्वारा निर्णीत कायक्रम को यदि वह समिति पूण स्वच्छदता स क्रियान्वित करती है, ता उमम कोई बुराई नही है। देश किसी राजनतिक दल द्वारा निर्मित कायक्रम को स्वीकार करके उस दल को अपना बहुमत प्रदान करता है। निर्वाचन द्वारा वह उस दल का शासन सचालन का अधिकार देता है। वह दल अपन निश्चित कायक्रम का क्रियान्वित करने के लिए मन्त्रिमण्डल की एक समिति बनाता है और उसे यह अधिकार दता है कि पूरी शक्ति के साथ वह निर्णीत कायक्रम को पूरा कर। एसी दशा म यदि मन्त्रिमण्डल पूव निश्चित याजना के अनुसार पूरी शक्ति के साथ काय करता है, ता उसम बुराई क्या है? फिर व्यावहारिक दृष्टि स भी मन्त्रिमण्डल की प्रमुखता वान्छनीय ही है। नीति निर्धारण के साथ साथ यदि उसके क्रियान्वय का काय भी लाकसदन पर रहेगा, तो उसे ठीक से क्रियान्वित नही किया जा सकता। लाक सदन के अधिकाश सदस्य साधारण बुद्धिस्तर के लाग हात हैं। अत शासन की पचीदगियो का समझन हुए वे शासन का सचालन नही कर सकत। स्थानीय व क्षेत्रीय हितो के सामन व राष्ट्रीय हिता की अवहलना भी कर सकते है। अत इस काय के लिए मन्त्रिमण्डल पर निभर हाना आवश्यक ही है, क्याकि लोक सवा के लोगो की विशषज्ञता की सहायता से शासन की पेचीदगियो का निर्वाह करते हुए शासन काय का सचालन वही सुचारु रूप म कर सकता है। व्यवस्थापन काय की अधिकता की दृष्टि स भी यह वान्छनीय है कि मन्त्रिमण्डल लोकसदन के काय मे हाथ बटाय।

मन्त्रिमण्डल की स्थिति के विषय म इस प्रकार के मतभेद की दशा म यह देखना है कि उसकी वतमान स्थिति क्या है और वह कहाँ तक वान्छनीय है। जहाँ तक रमज म्यार के मत का प्रश्न है, उसम अतिशयोक्ति प्रतीत होती है। मन्त्रिमण्डल की स्थिति साधारणत अधिनायकीय है, ऐसा सोचना अतिशयोक्तिपूण है। चाहे कसा भी अधिनायकीय वृत्ति का मन्त्रिमण्डल हो, उसे दिन प्रति दिन लोकसदन का और अतिम रूप से निर्वाचक मण्डल का भय तो रहता ही है। बहुमत दल का समथन बनाय रखने के लिये उसे अपने को मर्यादा के भीतर रखना पडता है और उसे अपने कार्यों व नीतियो को ऐसा रखना पडता है कि आगामी निर्वाचन मे जनता उसके विरुद्ध न हो जाय। रमजे म्योर का यह मत भी उचित नही प्रतीत हाता कि मन्त्रिमण्डल लोकसेवा के लोगो के हाथो की और लाकसदन मन्त्रिमण्डल के हाथों की कठपुतली बन कर रहते हैं और इस प्रकार देश या लोकतन्त्र के स्थान पर नौकरशाही म शासन मे रहना पडता है। वास्तविकता इस सम्बन्ध म यह है कि देश की शासन व्यवस्था म तीनो का ही अलग अलग महत्व है। एक ओर लाकसदन यदि लोकेच्छा का प्रतिनिधित्व करता है तो दूसरी ओर लोकसेवा प्रशासकीय आवश्यकताओं का प्रतिनिधित्व करती है और मन्त्रिमण्डल का काय यह है कि उन दोनो म सामजस्य बनाए रखे।

रैमजे म्योर का यह कहना भी सही नही है कि मंत्रिमण्डल ने लोकसदन की शक्ति को छीन लिया है। वस्तुत जब मन्त्रिमण्डल की शक्ति लोकसदन द्वारा प्रदान की हुई ही शक्ति होती है, तो शक्ति छीन लेने का प्रश्न नही उठता।

इस सम्बन्ध म लास्की का मत अधिक सयत व उचित प्रतीत होता है। वास्तविकता यही है कि मन्त्रिमण्डल शासन व्यवस्था का केन्द्र है, उसे शासन सूत्र म प्रमुखता भी प्राप्त है। पर वह सदा अधिनायक की तरह व्यवहार नही कर सकता। ऐसा हो सकता है कि निर्वाचन के समय अपने राजनैतिक दल द्वारा घोषित कार्यक्रम पर वह पूर्णत न चल सके। सन् १९३५ म कन्जर्वेटिव दल ने ऐसा ही किया था और राष्ट्रसघ के प्रति निष्ठा व इटली और अबीसीनिया के झगडे से सम्बन्धित अपनी पूर्व घोषित नीति को बिल्कुल छोड दिया था। पर ऐसा करने मे मन्त्रिमण्डल को लोकमत अपने अनुकूल बनाना पडता है। उसे लोकसदन के अपने दल का भी बहुमत प्राप्त करना पडता है। अपने नीति सम्बन्धी परिवर्तनों को वह अधिनायकीय ढग से नहीं कर सकता।

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि मन्त्रिमण्डल की स्थिति अधिनायक की न होकर शासन के केन्द्र की है और शासन सूत्र मे उसकी जो प्रमुखता व महत्ता है, उसका होना ससदीय शासन के सफल व कुशल सचालन के लिए आवश्यक व वाञ्छनीय है।

SELECT READINGS

Amery	Thoughts on the Constitution
Bailey	British Parliamentary Democracy
Derby	British Institutions of Today
Greaves	The British Constitution
Finer	Governments of Greater European Powers
	The Theory and Practice of Modern Government
Jennings	The British Constitution
	Cabinet Government
Keith	British Cabinet System
Laski	The Crisis and the Constitution
	Parliamentary Government in Englan
	Reflections on the Constitution
Lowell	The Government of England
Morrison Herbert	Government and Parliament
Muir	How Britain is Governed
Ogg	English Government and Politics
Ogg and Zinl	Modern Foreign Governments

5

प्रधान मन्त्री

"उसे इतने व्यापक अधिकार प्राप्त हैं, कि उतने अधिकार ससार के किसी वधानिक शासक—यहा तक कि सयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति को भी प्राप्त नहीं हैं।"

—रमजे म्यार

इगलण्ड के शासन सूत्र मे मत्रिमण्डल की स्थिति के विवेचन मे पिछले अध्याय मे हमने देखा कि मत्रिमण्डल की स्थिति शासन के केन्द्र की है और शासन की सभी महत्वपूर्ण बातें किसी न किसी रूप मे मत्रिमण्डल से सम्बद्ध अवश्य रहती है। सम्पूर्ण शासन सूत्र के सदभ मे यदि उस केन्द्र का हम और सूक्ष्म रूप मे देखना चाहे, तो हम यह कह सकते है कि वह केन्द्र प्रधान मन्त्री है। शासन सूत्र का सूक्ष्म केन्द्र 'प्रधानमन्त्री' है और उसके अधिकार अत्यन्त महत्वपूर्ण व व्यापक है, यह बात तो निर्विवाद है, पर उसके अधिकारो की व्यापकता कितनी है, इस विषय मे मतक्य नही है। इसके अतिरिक्त इस विषय मे भी मतक्य नही है कि मत्रिमण्डल मे उसका क्या स्थान है। एक ओर हम लाड मॉर्ले को प्रधानमत्री के विषय मे यह कहते हुए पाते है, कि वह समान पद वालो मे प्रथम है।[1] अर्थात् मत्रिमण्डल के उसके सभी साथी समान पद वाले है, पर प्रधान मत्री की स्थिति अन्यो की अपेक्षा कुछ अधिक महत्व की है। दूसरी ओर इसके विपरीत रमजे म्योर का मत है कि प्रधानमत्री को समान पद वालो मे प्रथम कहना गलत है। वास्तव मे उसका अधिकार क्षेत्र इतना व्यापक है कि वह अपने साथियो से बहुत बढकर है और उसे अधिनायक कहा जा सकता है। रमजे म्योर के अनुसार "उस शक्तिशाली व्यक्ति के लिए जो अपने साथियो की नियुक्ति करता है और जो उन्हे बर्खास्त करता है, 'प्राइमस इन्टरपेयस' (Primus inter-pares) अर्थात् 'समान पद वालो मे प्रथम' शब्द का प्रयोग करना निरर्थक है। कानूनी

[1] Lord Morley uses the word Primus interpares for the British Prime Minister which means first among the equals Morley s opinion is that all his colleagues are equal, though the Prime Minister occupies a little pre eminent position

दृष्टिकोण से न सही, पर व्यवहार मे वह राज्य का कार्यकारी अध्यक्ष है और उसे इतने व्यापक अधिकार प्राप्त है कि उतने अधिकार ससार के अन्य किसी वधानिक शासक—यहा तक कि अमेरिका के राष्ट्रपति को भी प्राप्त नहीं है।"[1] लास्की इस सम्बन्ध म मध्यमार्गी है। उनका मत है कि प्रधानमन्त्री की शक्तिया व उसके अधिकारो के कारण उसकी स्थिति ऐसी है कि वह समान पद वाला मे प्रथम से अधिक तो है, पर अधिनायक कदापि नही है। उनके शब्दो मे "ब्रिटिश प्रधान मन्त्री समान पद वाला म प्रथम स अधिक, किन्तु तानाशाह से कही कम है।"[2] प्रस्तुत अध्याय म हम प्रधान मन्त्री की शक्तिया, उसके अधिकार व उसके कर्तव्यो का विवेचन करत हुए यह दखग कि उसकी वास्तविक स्थिति क्या है।

प्रधानमन्त्री की नियुक्ति

इगलण्ड के शासन सूत्र मे प्रधानमन्त्री की स्थिति का जो महत्व है, उसका एक कारण वह आधार भी है, जिस पर उसकी नियुक्ति होती है। सैद्धान्तिक रूप स उसकी नियुक्ति राजा द्वारा की जाती है, पर व्यवहार म अपनी नियुक्ति के लिए उस राजा की कृपा पर निभर नही होना पडता। इस सम्बन्ध म परम्परा यह है कि लोकसदन के बहुमत दल का नता ही अनिवार्य रूप म राजा द्वारा प्रधानमन्त्री नियुक्त किया जाता है। इगलण्ड मे द्विदलीय प्रणाली है, अत निर्वाचन मे जिस दल का बहुमत होता है, उसका नता प्रधानमत्री बना दिया जाता है।

यद्यपि जब कभी भी लोकसदन मे विविध दलो की स्थिति स्पष्ट नही होती और यह आवश्यक होता है कि सम्मिलित सरकार बन तो कभी कभी राजा को भी यह अवसर मिलता है कि प्रधानमत्री की नियुक्ति म वह अपनी भी कुछ चला सके। पर साधारणत प्रधानमन्त्री की नियुक्ति राजा की कृपा के परिणामस्वरूप नही होती, वरन् वह उसकी दलीय स्थिति के कारण होती है और यही कारण है कि उसके अधिकार अत्यन्त व्यापक व उसकी स्थिति अत्यन्त प्रभावपूर्ण होती है।

प्रधानमन्त्री पद की अनौपचारिकता

प्रधानमन्त्री के पद के विषय म दो प्रमुख बातें और स्मरणीय हैं। पहली बात इस सम्बन्ध म यह है कि उसका पद अनौपचारिक है। उसका कोई कानूनी आधार नहीं है। इगलैड की अन्य अनेक सस्थाओ की तरह प्रधान मन्त्री का पद भी स्वत विकसित हुआ है। किसी ससदीय कानून के द्वारा न तो उसकी स्थापना ही की गई

---

1 The phrase primus interpares is nonsense as applied to a potentate who appoints and can dismiss his colleagues He is in fact though not in law, the working head of the state endowed with such a plentitude of powers as no other constitutional ruler in the world possesses not even the President of the U S A'
—Ramsay Muir

2 'The British Prime Minister is more than primus inter pares but less than an autocrat —Laski

है और न उसे कोई अधिकार प्रदान किये गये हैं। प्रधानमन्त्री के पद का वेतन भी प्रधानमन्त्री के नाम से नहीं लगता, वरन् उसका वेतन सरकारी कोष के पहले लार्ड (First Lord of the Treasury) के वेतन का ही भाग समझा जाता है। सन् १८७८ से पहले तक तो उसके पद का नाम भी किसी सरकारी प्रपत्र मे नही आया था। सन् १८७८ में, जब तत्कालीन प्रधानमन्त्री लार्ड बेकन्सफील्ड ने बर्लिन सन्धि पर हस्ताक्षर किये थे सबसे पहले उसके लिए राजकीय कोष का प्रथम लार्ड इंगलण्ड का प्रधान मन्त्री (First Lord of His Majesty's Treasury Prime Minister of England) पद का प्रयोग किया गया था, जिससे विदेशी लोग हस्ताक्षरकर्ता की स्थिति को समझ सकें। बाद मे सन् १९०६ में चलकर उसका स्थान निधारित किया गया और उसे याक के आर्च बिशप के बाद राज्य का चौथा नागरिक माना गया। इसके बाद सन् १९१७ के चेकर्स भवन सम्बन्धी कानून में प्रधानमन्त्री पद का उल्लेख किया गया और यह कहा गया कि इस पद का अधिकारी उक्त भवन में निवास करने का अधिकारी होगा। १९३७ के राजमुकुट के मन्त्रियों से सम्बन्धित कानून में सबसे पहले 'प्रधानमन्त्री व राजकीय कोष के पहले लॉर्ड' के पद का अस्तित्व स्वीकार किया गया और उसके अधिकारी के लिए दस हजार पौण्ड वार्षिक वेतन निधारित किया गया। पर इस सबसे यह नही समझा जा सकता कि प्रधानमन्त्री के कर्तव्यों व अधिकारों को लेकर कभी कोई कानून बनाया गया हो। यही कारण है कि प्रधान मन्त्री के पद के अधिकारों व उसकी शक्तियों के विषय में यह कहा जाता है कि उनका कोई कानूनी आधार नही है। ग्लैडस्टन ने इसी कारण यह कहा है कि 'इतने बड़े पदार्थ की इतनी छोटी परछाई, इतने बड़े संसार में कहीं देखने को नहीं मिलती, अधिकारों व विशेषाधिकारों के औपचारिक दिखावे के बिना इतना अधिक शक्तिशाली व्यक्ति भी कहीं दिखाई नही देता।'[1]

प्रधानमन्त्री के पद के विषय में दूसरी मुख्य बात यह है कि प्रधानमन्त्री साधारणतः लोकसदन का सदस्य होता है, यद्यपि इस सम्बन्ध मे प्रथागत नियम यही है कि प्रधानमन्त्री या तो कोई पीर (Peer) होना चाहिए या वह लोकसभा का सदस्य होना चाहिए। प्रधानमन्त्री प्रायः लोकसदन का सदस्य होता है, इसका कारण यह है कि प्रधानमन्त्री व उसका मन्त्रिमण्डल केवल लोकसदन के प्रति उत्तरदायी होता है। अतः यह आवश्यक समझा जाता है कि मन्त्रिमण्डल का प्रधान उसी सदन का हो, जिसके साथ उसका इतना घनिष्ठ सम्बन्ध होता है। दलीय संगठन की दृष्टि से भी

---

1 'Nowhere in the wide world does so great a substance cast so small a shadow no where is there a man who has so much power with so little to show for it in the way of formal title or prerogative
—*Gladstone*

प्रधानमंत्री के लिए यह आवश्यक है कि वह लोकसदन का सदस्य हो। प्रधानमंत्री उस दल का नेता होता है, जो लोकसभा में बहुमत दल होने के कारण मंत्रिमण्डल बनाये रहने के लिए उत्तरदायी होता है। उस दल के संगठन के लिए भी वही उत्तरदायी होता है। अतः मन्त्रिमण्डल के स्थायित्व के लिए उत्तरदायी दल को सुसंगठित बनाये रखने की दृष्टि से भी यह आवश्यक समझा जाता है कि प्रधानमंत्री लोकसदन का सदस्य हो। यही कारण है कि लार्ड सलिसबरी के त्यागपत्र के बाद सन् १९०२ से कोई भी पीर (Peer) प्रधानमंत्री नहीं हुआ है और वह सदा लोकसदन का ही होता आया है।

प्रधानमन्त्री के अधिकार व उसके कार्य

प्रधानमंत्री सम्पूर्ण शासन सूत्र का केन्द्र है। शासन कार्य की दृष्टि से उसका इतना अधिक महत्व है कि जैसा ग्लैडस्टन ने कहा है "उसकी व्यक्तिगत जानकारी के बिना किसी भी विभाग में कोई भी बड़े महत्व की बात नहीं होती है और न उसके करने की योजना ही बनाई जा सकती है। प्रत्येक महत्वपूर्ण कार्य मन्त्रिमण्डल में रखे जाने से पहले प्रायः उसे बताया जाता है। वही मन्त्रिमण्डल की कार्यवाही से राजा को अवगत कराता है और राजसिंहासन के महान अधिकारी से अनेक बार भेंट करता है।"[1] उसके अधिकारों व उसके कार्यों का विवेचन हम निम्न शीर्षकों में कर सकते हैं

प्रधानमन्त्री व मन्त्रिमण्डल

जैसा लास्की ने कहा है प्रधानमंत्री वह केन्द्र है, जिस पर मन्त्रिमण्डल का जीवन व उसका अन्त निर्भर करता है। मन्त्रिमण्डल का निर्माण, उसका संचालन व उसका अन्त सभी का सम्बन्ध प्रधानमन्त्री से रहता है।

मन्त्रिमण्डल का निर्माण—मन्त्रिमण्डल के निर्माण के लिये प्रधानमन्त्री उसके सदस्यों की वह सूची तैयार करता है, जिसे राजा विधिवत् स्वीकार कर लेता है। इस प्रकार किस व्यक्ति को मन्त्रिमण्डल में सम्मिलित किया जाना है और किसे नहीं किया जाना है, इसका निर्णय साधारणतः प्रधानमन्त्री के हाथ की बात होती है। पर इस विषय में वह पूरी मनमानी नहीं कर सकता। उसे अपने मन्त्रिमण्डल के चयन में सबसे पहले यह देखना होता है कि उन सब लोगों को मन्त्रिमण्डल में उचित स्थान मिल जाये, जो दल के महत्वपूर्ण सदस्य हैं, क्योंकि ऐसा न करने से दल के भीतर फूट पड़ सकती है और उसकी स्वयं की स्थिति कमजोर हो सकती है। कभी कभी तो उसे लोगों की शर्तों पर चलना पड़ता है। उन्हें उनकी इच्छा का विभाग भी देना पड़ता

---

1 Nothing of great importance is matured or would even be projected in any department without his personal cognizance and any weighty business would commonly go to him before being submitted to the Cabinet. He reports to the Sovereign its proceedings and he has many audiences of the August Occupant of the throne.
—*Gladstone*

है, क्योंकि ऐसा न करने से वह उस समर्थन से वंचित हो सकता है, जो उसे किसी सदस्य विशेष के कारण प्राप्त हो सकता है। मन्त्रिमण्डल का निर्माण करते समय उसे इस बात का भी ध्यान रखना पड़ता है कि केवल वे ही लोग उसमें आयें जो परस्पर सहयोग की भावना से कार्य कर सकें। ऐसे लोगों को वह मन्त्रिमण्डल में सम्मिलित नहीं करता जो उसके सहयोगी बन कर काम न कर सकें। एक समय था जब मन्त्रि-मण्डल के चयन में प्रधानमन्त्री को राजा की इच्छा का भी ध्यान रखना पड़ता था। रानी विक्टोरिया मन्त्रिमण्डल के निर्माण में काफी हस्तक्षेप करती थी। पर अब लोकतन्त्र की जड़ों के मजबूत होने के कारण स्थिति बदल गई है। राजा की ओर से अब कोई प्रत्यक्ष हस्तक्षेप नहीं होता। फिर भी उसकी ओर से यदि कोई ऐसी बात आये तो उस पर भी चाहे सौजन्य के कारण ही सही, प्रधानमन्त्री को उचित ध्यान देना होता है। इस प्रकार हम देखते हैं कि मन्त्रिमण्डल के निर्माण के विषय में प्रधान मन्त्री का व्यक्तिगत निर्णय पर्याप्त रूप में चलता है, फिर भी यह नहीं कहा जा सकता कि वह इस सम्बन्ध में मनमानी कर सकता है।

मन्त्रिमण्डल का कार्य संचालन—प्रधानमन्त्री को यह भी देखना पड़ता है कि मन्त्रिमण्डल का कार्य सुचारु रूप से चलता रहे। कभी-कभी मन्त्रियों में परस्पर मत-भेद उत्पन्न हो जाते हैं। उनमें प्रधानमन्त्री को हस्तक्षेप करना पड़ता है। वह औचित्य-अनौचित्य का निर्णय करके विविध मन्त्रियों के मतभेदों को दूर करता है और मन्त्रि-मण्डल के जीवन को सौहार्द्रपूर्ण बनाता है। वह सबको एक सूत्र में बाँध कर उनमें परस्पर सहयोग बनाये रखता है। पर इस सम्बन्ध में भी प्रधानमन्त्री के विषय में यह नहीं कहा जा सकता कि वह अन्य मन्त्रियों का अधिनायक बन सकता है। उसे अन्य मन्त्रियों के साथ व्यवहार करते समय इस बात का ध्यान रखना पड़ता है कि यदि वह उनके साथ अनुचित दबाव का व्यवहार करेगा तो उसकी अपनी दलगत स्थिति बिगड़ सकती है।

मन्त्रिमण्डल का अन्त—मन्त्रियों के मन्त्रित्व की समाप्ति तथा मन्त्रिमण्डल के भंग करने के विषय में प्रधानमन्त्री की इच्छा का महत्व वस्तुतः पर्याप्त है। यदि प्रधानमन्त्री व किसी अन्य मन्त्री के बीच में कोई मतभेद होता है तो ऐसी दशा में प्रधानमन्त्री उस मन्त्री को मन्त्रिमण्डल छोड़ने के लिये बाध्य कर सकता है। यदि प्रधानमन्त्री अपने पद से त्यागपत्र दे दे, तो उसका तात्पर्य सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल का त्यागपत्र होता है। पर अपनी इस स्थिति का अनुचित प्रयोग भी प्रधानमन्त्री नहीं कर सकता। यदि वह यह चाहे कि अकारण किसी मन्त्री को निकाल अथवा अन्य किसी को मन्त्रिमण्डल में सम्मिलित कर ले, तो उसके लिये यह सम्भव नहीं है। इन सब बातों के लिए उसे अपनी दलीय स्थिति का ध्यान में रखना पड़ता है और ऐसा कोई कार्य वह प्रायः नहीं करता जिससे स्थिति बिगड़ने का अंदेशा हो।

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि मन्त्रिमण्डल के निर्माण उसके चलाने व अन्त करने के सम्बन्ध में प्रधानमन्त्री की स्थिति यद्यपि बड़ी महत्त्वपूर्ण है, फिर भी

नहा कहा जा सकता कि वह इस सम्ब ध मे अधिनायक की तरह व्यवहार कर सकता है ।

शासन प्रमुख के रूप मे प्रधानमन्त्री

सिद्धान्त रूप स दश का शासन प्रमुख (Chief Executive) राजा है, पर वास्तविक रूप मे शासन प्रमुख के सभी अधिकारो का प्रयोग प्रधानमन्त्री व उसके मन्त्रिमण्डल द्वारा किया जाता हे । राजकीय सम्मानो के प्रदान करने का अधिकार भी सिद्धान्तत राजा का ह पर राजा इस सम्ब ध म प्राय सब कुछ प्रधानमन्त्री के परामश पर ही करता है । इसी प्रकार सभी बडे बडे राजकीय पदा की नियुक्तिया या तो प्रधानमन्त्री द्वारा स्वय की जाती ह या राजा द्वारा उसके परामश से की जाती हैं। प्रधानमन्त्री ही दश की शासन सम्ब धी नीति का निर्धारण मन्त्रिमण्डल के परामश से करता है । वही विविध मन्त्रालयो के कार्यो मे सामन्जस्य बनाये रखता है और उनके कार्यो की सामान्य देखभाल भी करता ह । समष्टि रूप से देश के शासन का उत्तरदायित्व उसी के ऊपर होता है । परराष्ट्रो के सम्बन्ध म उसका उत्तरदायित्व अति विशेष होता है । परराष्ट्र मन्त्रालय चाहे उसके पास हो या न हो, परराष्ट्र सम्बन्धो का सुचारु सचालन उसका दायित्व समझा जाता है । उदाहरणाथ, श्री चम्बरलेन के प्रधानमन्त्रित्व के समय म परराष्ट्र मन्त्री लार्ड हैलीफक्स थे, पर म्यूनिक समझौते म सम्बन्धित वार्ता स्वय श्री चम्बरलन का करनी पडी थी । इस प्रकार यह स्पष्ट है कि शासन प्रमुख के रूप मे उसकी स्थिति अत्यन्त महत्वपूर्ण है ।

पर इस सम्बन्ध मे प्रधानमन्त्री अपने सहयोगियो की परवाह न करके मनमाना व्यवहार नही कर सकता है । उसे अपने उन सहयोगियो का विश्वास प्राप्त करना पडता है । उसकी सफलता, बहुत कुछ उनके सहयोग पर निभर है । यदि कोई प्रधान मन्त्री अपने सहयोगियो की परवाह न करके मनमाना आचरण करने पर उतारु हो जाय, तो निश्चय ही वह अपन दल, ससद व राष्ट्र किसी का हीं सम्मान प्राप्त नही कर सकता है । सभी की दृष्टि सदा उसके कार्यो पर रहती ह और वह सरलतापूवक अपन अधिकारो का दुरुपयोग नही कर सकता ।

राजा के परामर्शदाता के रूप मे प्रधानमन्त्री

केवल प्रधानमन्त्री ही राजा के परामर्शदाता का काय करता है । सिद्धान्त रूप से प्रधानमत्री का काय राजा को शासन सम्ब धी परामर्श देना है और राजा इस बात के लिये स्वतन्त्र है कि वह प्रधानमत्री के परामर्श को माने या न माने । पर वास्तव म जो भी परामर्श प्रधानमत्री राजा को देता है वस्तुत उसे वह सदा मानता है । प्रधानमत्री राजा के सब अधिकारो का वास्तविक उपयोग करता है । इस प्रकार प्रधानमत्री ससद व राजा के बीच एक कडी का काम करते हुए राजतन्त्र का लाग स नीकरण करने का काम करना है ।

लोकसदन के नेता के रूप मे प्रधानमन्त्री

प्रधानमत्री लाकसदन का नेता भी होता है। इस सम्बन्ध मे उसकी स्थिति अमेरिका के राष्ट्रपति मे भिन्न है, जिमका वहा की प्रतिनिधि सभा (House of Representatives) मे कोई प्रत्यक्ष सम्बन्ध नही होता। लाकमदन के नता होन के कारण व अपने दल के बहुमत के कारण प्रधानमत्री लाकसदन का अपन नियन्त्रण म बनाये रखता है, जबकि अमरिका के राष्ट्रपति का वहाँ की प्रतिनिधि सभा स कोई प्रत्यक्ष सम्बन्ध नही रहता। अमरिका के राष्ट्रपति को समद का सीधा सामना नही करना पडता। उस ससद म व्यवस्थापन काय के सचालन अथवा प्रशासन सम्बन्धी प्रश्नो का उत्तर देने का काय भी नही करना पडता है। इगलण्ड के प्रधानमत्री को अपने मन्त्रियो के साथ ससद मे सम्पूण व्यवस्थापन काय का सचालन करना पडता है और प्रशासन सम्बन्धी सब प्रश्नो का उत्तर देत हुए ससद का सीधा सामना करना पडता है। देश के प्रशासन व नीति के सम्बन्ध म ससद व ससद के बाहर प्रधानमत्री को ही घोषणाय करनी पडती है। इस प्रकार शासन सम्बन्धी व व्यवस्थापन सम्बन्धी दोनो प्रकार के कार्यो के सयोग से इगलण्ड के शासन सूत्र म प्रधानमत्री की स्थिति ऐसी हो जाती है, जिस पर अमेरिका के राष्ट्रपति का भी स्पर्द्धा हो सकती है।

पर अपनी इस स्थिति के कारण वह मनमानी नही कर सकता। उसे सदा ससत्सदस्यो की नाडी पर हाथ रखना पडता है और यह देखते रहना पडता है कि उसके कार्यों के प्रति उनकी क्या प्रतिक्रिया है। उसे ससद म अपने दल के लोगो के मन का ध्यान रखना पडता है। उसे साधारण जनता का भी ध्यान रखना पडता है, जिसे लाकतन्त्र का देव कहा जाता है। उसे इस बात के प्रति पूण सजग रहना पडता है कि लाकमत की अवहलना न होने पाये अयथा आगामी निर्वाचन म उसे व उसके दल को देश का समथन प्राप्त नही हा सकता। कार्लायल के य शब्द कि 'मैं उनका नता इसीलिय हूँ, क्योकि मैं उनके पीछे चलता हूँ'[1] प्रत्यक प्रधानमन्त्री का याद रखन पडते हैं। रामजे म्योर न कहा है कि "मन्त्रिमण्डल राज्य के जहाज का चलाने वाला पहिया है और प्रधानमन्त्री उसका चालक है।[2] पर प्रधानमन्त्री को राज्य के जहाज का ऐसा चालक होना पडता है, जो जहाज मे बैठे हुए यात्रियो के सुख-समृद्धि का ध्यान मे रखते हुए व उनकी इच्छाओ का उचित आदर करते हुए जहाज का सचालन करे।

प्रधानमन्त्री की स्थिति की वास्तविकता

प्रधानमन्त्री के अधिकार व उसके कार्यों के उक्त विवेचन के पश्चात् अब हम यह सरलतापूर्वक समझ सकते हैं कि उसकी स्थिति की वास्तविकता क्या है। लाड मोर्ले का मत है कि "मन्त्रिमण्डल मे यद्यपि सभी मन्त्रियो का स्थान एकसा है उनकी आवाज

---

1 'I am their leader because I follow them' —*Carlyle*
2 The Cabinet is the steering wheel of the ship of the state and the Prime Minister is the steerman' —*Ramsay Muir*

एक भी है और कभी कभी जब मतभेद के समय मत लिये जाते है, तब उनके मत भी समानता पर आधारित एक व्यक्ति एक मत के सिद्धान्त के अनुसार गिने जाते है, फिर भी मन्त्रिमण्डल का अध्यक्ष समान पद वालो म प्रथम है और जब तक वह पद पर रहता है, उसकी स्थिति असाधारण व अद्वितीय अधिकार की रहती है।'[1] हरबर्ट मोरीसन के मतानुसार प्रधानमन्त्री को 'समान पद वालो म प्रथम कहा जाना उसकी स्थिति को कम समझना है और उसका कथन है कि 'शासन प्रमुख के रूप म प्रधानमन्त्री समानपद वालो म प्रथम है, पर प्रधानमन्त्री की स्थिति का यह मूल्याकन वास्तविकता से कही कम है।[2] रमजे म्यार के अनुसार प्रधानमन्त्री की स्थिति का यह मूल्याकन निरथक है। उनके मतानुसार 'उसे इतन व्यापक अधिकार प्राप्त है कि उतने अधिकार ससार के किसी भी वैधानिक शासक—यहा तक कि सयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति का भी प्राप्त नही है।[3] प्रधानमन्त्री की स्थिति के विषय म एक अन्य मत यह है कि किसी लेटिन वाक्याश के द्वारा ही यदि उसकी स्थिति का दर्शाना है, तो उसके लिए सर विलियम वनन हरकोट का वाक्याश 'इण्टर स्टेलास ल्यूना माइनस (*Inter stellas luna minors*) प्रयोग करना अधिक उचित होगा, जिसका तात्पय यह है कि प्रधानमन्त्री छोटे तारो के मध्य चन्द्रमा के समान है। जनिग्स के मतानुसार प्रधानमन्त्री की स्थिति इससे भी अधिक महत्व की है और उनका कथन है कि "वह (प्रधानमन्त्री) वस्तुत सूय है जिसके आस पास अन्य नक्षत्र घूमते रहते है।'[4]

'समानपद वालो म प्रथम, 'तारो के मध्य चन्द्रमा अथवा नक्षत्रो के मध्य सूय, इन वाक्याशो के तात्पय मे यद्यपि थोडा थोडा अन्तर है तथापि ये सब एक तथ्य की ओर सकेत अवश्य करते है कि मन्त्रिमण्डल के अन्य मन्त्रियो की तुलना मे उसकी स्थिति अधिक महत्व की है। इसम स देह नही कि उसे मन्त्रिमण्डल के अन्य सदस्यो का उचित सम्मान करना पडता है और उनके मत का उसे उचित आदर करना पडता है, पर फिर भी यदि कोई वास्तविक मतभेद का अवसर आता है, तो मन्त्री की नही प्रधानमन्त्री की ही चलती है और अधिक खीचतान म प्रधानमन्त्री को नही मन्त्री को

---

1 "Although in Cabinet all its members stand on equal footing speak with equal voice and on rare occasions when a decision is taken votes are counted on the fraternal principle of one man and one vote, yet the head of the Cabin t is primus interpares and occupies a position which so long as it lasts is one of exceptional and peculiar authority" —*Morley*

"As the head of the Government he is primus interpares But it is today far too modest an appreciation of the Prime Minister s position —*Herbert Morrison*

3 'He is endowed with such a plentitude of power as no other constitutional ruler in the world possesses—not even the President of the United States —*Ramsay Muir*

4 He is rather a sun around which planets revolve —*Jennings*

ही मन्त्रिमण्डल छोडना पडता है। फिर भी विविध मन्त्रियो के सम्बन्ध मे प्रधानमन्त्री की स्थिति उतनी शक्तिशाली नही है, जितनी शक्तिशाली स्थिति सयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति की होती है। इगलड मे मन्त्रिमण्डल के सदस्य उस प्रकार शासन प्रमुख को केवल परामर्श देने वाले नही होते, जिस प्रकार वे अमेरिका के सयुक्त राज्य म होते हैं। उनका अपना कुछ उत्तरदायित्व होता है, जिसे वे प्रधानमन्त्री व मन्त्रिमण्डल के अन्य सदस्यो के साथ सयुक्त रूप से निभाते है।

प्रधानमन्त्री की स्थिति का महत्व केवल उसके मन्त्रिमण्डल के सदस्यो के सम्बन्ध मे ही नही है। उसकी स्थिति शासन सूत्र के सभी पहलुओ की दृष्टि से बडे महत्व की है। जसा हम ऊपर देख चुके है, मन्त्रिमण्डल के अध्यक्ष के रूप म, शासन के प्रमुख के रूप म राजा के परामर्शदाता के रूप मे तथा लोकसदन के नेता के रूप मे, प्रधानमन्त्री को असीम अधिकार प्राप्त है। जसा पहले कहा गया है प्रधानमन्त्री के अधिकारो व उसके पद की व्यवस्था के विषय मे कोई कानून बनाया गया हो ऐसी बात नही है। फिर भी उसे इतने व्यापक अधिकार प्राप्त है और शासन सूत्र मे उसकी स्थिति इतने महत्व की है, इसके कई कारण है।

प्रधानमन्त्री की महत्वपूर्ण स्थिति का पहला कारण यह है कि राजा द्वारा नियुक्त होने पर भी वह जनता का प्रत्यक्ष प्रतिनिधि होता है। सद्धान्तिक रूप से चुनाव दलगत कायक्रमो के आधार पर लडे जाते हैं। पर व्यवहार म चुनावो म वयक्तिक तत्व अधिक काम करते है और मतदाता इस आधार पर मत देते हैं कि उन्हे किस प्रधानमन्त्री का समर्थन करना है। चुनाव अब इस बात के जनमतसग्रह होते है कि जनता किस प्रधानमन्त्री द्वारा शासित होना चाहती है। उदाहरणार्थ, ग्लडस्टन ने सन् १८५७ के साधारण चुनाव के समय यह स्पष्ट कहा था कि 'देश को यह निश्चित करना है कि पामस्टन को उसे प्रधानमन्त्री बनाना है या नही। १८८० के साधारण चुनाव म इगलड की जनता के सामने यही प्रश्न था कि वह लाड बकन्सफील्ड द्वारा या ग्लडस्टन द्वारा शासित होना चाहती है। इसी प्रकार सन् १९४५ म चर्चिल ने जनता से अपने को पुन निर्वाचित करने की अपील की थी। चुनाव सम्बन्धी इस प्रचार की दशा म जो व्यक्ति प्रधानमन्त्री होता है उसकी स्थिति दलीय महत्व की न होकर राष्ट्रीय महत्व की हो जाती है और उसकी स्थिति का यह राष्ट्रीय रूप प्रधानमन्त्री के महत्व का एक प्रमुख कारण बन जाता है।

अन्य अनेक व्यावहारिक सुविधाओ के कारण भी उसकी स्थिति का महत्व बढ जाता है। मन्त्रियो की नियुक्ति करने व उन्हे मन्त्रिमण्डल से हटाने म अन्तिम निर्णय प्रधानमन्त्री के हाथ म ही रहता है। विभागो का वितरण भी प्रधानमन्त्री ही करता है। मन्त्रियो के झगडो का निबटारा भी वही करता है। राष्ट्रीय मामलो म दल का प्रमुख प्रवक्ता भी वही होता है। वह मन्त्रिमण्डल से परामर्श अवश्य करता है, फिर भी ससद का विघटन कब होगा, इस सम्बन्ध मे अन्तिम निर्णय भी उसी के हाथ की बात होती

है। इन सब कारणों से प्रधानमन्त्री राष्ट्र का सबसे प्रमुख व्यक्ति बन जाता है और स्थिति असाधारण महत्व की हो जाती है।

पर इस सम्बन्ध हमे यह अवश्य स्मरण रखना चाहिए कि उसकी स्थिति दलीय प्रणाली से बँधी हुई है। जब तक वह अपने राजनैतिक दल का नेता रहता है, और जब तक उसे लोकसदन के बहुमत का समर्थन प्राप्त रहता है, तभी तक उसकी स्थिति वह रहती है जिसके कारण उसे राष्ट्रीय महत्व का व्यक्ति समझा जाता है। ज्योही वह दल के समर्थन से वचित होता है तथा लोकसदन म उसका बहुमत समाप्त हो जाता है, उसका सम्पूर्ण महत्व समाप्त हो जाता है और उसका हाल रमजे मैकडानल्ड जैसा होता है। इसलिए अपना महत्व बनाए रखने के लिए प्रधानमन्त्री का व्यक्तित्ववान होना पड़ता है, जिससे देश मे उसका उचित सम्मान हो सके और उसे आवश्यक समर्थन प्राप्त बना रहे। यही कारण है कि उसके पद के विषय मे यह कहा जाता है कि उसके पद का महत्व कानून द्वारा उसे प्रदान किये गये किन्ही अधिकारो के कारण नही होता वरन् उसके पद का महत्व वही होता है, जो पद का अधिकारी अपने व्यक्तित्व द्वारा अपने लिए अर्जित करता है। जैसा जैनिंग्स ने इस सम्बन्ध मे कहा है 'उसका पद आवश्यक रूप से वही बनता है, जो उसका अधिकारी उसे बनाना चाहे।'[1]

प्रधानमन्त्री की स्थिति की वाञ्छनीयता

इस प्रसग मे एक प्रश्न और उठता है और वह प्रश्न यह है कि प्रधानमन्त्री की उक्त प्रकार की स्थिति वाञ्छनीय है कि नही। इस सम्बन्ध मे कुछ लोगो का मत है कि वह वाञ्छनीय है, क्योंकि यह लोकतन्त्र के सिद्धान्त के विपरीत है और अपनी उक्त स्थिति के कारण प्रधानमन्त्री अधिनायक जैसा व्यवहार कर सकता है। लोकतन्त्र का आधार समानता है। अत जो स्थिति प्रधानमन्त्री को अन्य मन्त्रियो से बढकर व सम्पूर्ण शासन सूत्र म सबसे प्रमुख बना देती है, उसे लोकतन्त्र की दृष्टि से वाञ्छनीय नही कहा जा सकता। इस मत के समर्थको का मत है कि मन्त्रिमण्डल के सभी मन्त्रियो की स्थिति समानता की होनी चाहिए जैसी स्विट्जरलैण्ड म होती है, जहा कार्यकारिणी बहुल (plural) होती है और मन्त्रियो की स्थिति इतनी समानता की होती है कि प्रधानमन्त्रित्व सभी मन्त्रियो को बारी बारी से मिलता है। पर यह विचार औचित्यपूर्ण नही है, क्योंकि प्रधानमन्त्री की उक्त प्रकार की स्थिति के कुछ निश्चित लाभ हैं। इसका पहला लाभ यह है कि वह मन्त्रिमण्डल को एक इकाई के रूप मे बनाए रखता है। वह मन्त्रियो के बीच सामञ्जस्य रखता है। मन्त्रियो मे मतभेद होने पर अपनी स्थिति के कारण उसका उचित समाधान कर सकता है। यदि उसकी स्थिति पूर्णत अन्य मन्त्रियो जैसी होती, तो अन्य मन्त्री आसानी से उसकी बात मानने के लिए तैयार

---

1 'His office is necessarily what the holder chooses to make it'
—*Jennings*

न होते और वह अधिकारपूर्वक उनके मतभेदो का समाधान न कर सकता। परिणाम यह होता कि मन्त्रिमण्डल मे आपसी फूट का बोलबाला रहता, जिसका प्रभाव प्रशासन पर भी पडे बिना न रहता। प्रधानमंत्री की इस स्थिति का दूसरा लाभ यह है कि उसके कारण सामूहिक उत्तरदायित्व का निर्वाह सरलता से होता रहता है। मन्त्रीगण एक सुगठित समूह के रूप मे काय कर, यह तभी सरलता से सम्भव हो सकता है, जब उन्हे एक सूत्र मे बाधने वाला उनका कोई नेता हो। प्रधानमन्त्री उनके नेता के रूप मे उन्हे एक बनाए रहता है और उत्तरदायित्व की सामूहिकता का निर्वाह आसानी से होता रहता है। प्रधानमंत्री की स्थिति का तीसरा महत्वपूर्ण लाभ यह है कि उससे सरकार शक्तिशाली व स्थायी बनी रहती है। प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल के नेता के रूप मे एक तो मन्त्रिमण्डल मे फूट नही पडने देता और इस प्रकार सरकार को स्थायी बनाने का काय करता है दूसरे वह लोकसदन के बहुमत दल के नेता के रूप मे वहु मत दल का भी सरकार के साथ बनाये रखता है, जिससे सरकार को अपने अस्तित्व व स्थायित्व पर विश्वास बना रहता है और वह अपने कायक्रम दृढतापूर्वक क्रियान्वित कर सकती है। इस प्रकार हम देखते है कि प्रधानमन्त्री की स्थिति की महत्ता ससदीय लोकतन्त्र मे सुशासन की दृष्टि से भी वान्छनीय है।

SELECT READINGS

Finer	Governments of Greater European Powers
	The Theory and Practice of Modern Government
Jennings	The British Constitution
	Cabinet Government
Keith	British Cabinet System
Laski	Parliamentary Government in England
Lowell	The Government of England
Morrison	Government and Parliament
Muir	How Britain is Governed
Ogg	English Government and Politics
Ogg and Zink	Modern Foreign Governments

रहता है। वित्त मन्त्रालय के स्थाई संयुक्त सचिव सम्पूर्ण गृह लोक सेवा (Home Civil Service) का अध्यक्ष होता है। वह लोक सेवा के मामलों में तथा विशेषतया उसकी प्रमुख नियुक्तियों के विषय में प्रधानमन्त्री को परामर्श देता है। वित्त मन्त्रालय लोक सेवा की भर्ती के नियमों के निर्धारण व उनके सदस्यों के वेतन के लिये उत्तरदायी होता है। कर्मचारियों की संख्या का निर्धारण, उच्च पदों के स्थानों का बढ़ाना, भर्ती के बाद लोक-सेवकों के प्रशिक्षण आदि की व्यवस्था वित्त मन्त्रालय ही करता है। कितने विभाग होने चाहिये तथा उनके अन्तर्गत कार्य का विभाजन क्या होना चाहिये, यह सब तै करना भी वित्त मन्त्रालय का कार्य होता है।

लोक सेवा के विविध वर्ग

लोक सेवा के अधिकारियों में अनेक प्रकार के लोग सम्मिलित होते हैं। उनकी साधारण व तकनीकी योग्यतायें विविध प्रकार की होती हैं। लोक सेवा के प्रमुख विविध वर्ग निम्न प्रकार हैं—

(१) प्रशासनिक वर्ग (Administrative Class)—यह वर्ग नीति निर्माण के कार्य में मन्त्रियों को परामर्श देता है। यह वर्ग अपने पिछले अनुभव के आधार पर मन्त्रियों को यह भी बताता है कि अमुक नीति को कार्यान्वित करने के क्या परिणाम होंगे। इस वर्ग के कर्मचारियों की संख्या लगभग २५५० है[1] और इन लोगों की भर्ती विश्वविद्यालय के स्नातकों में से की जाती है।

(२) कार्यपालक वर्ग (Executive Class)—इस वर्ग का दायित्व निर्धारित नीति के अनुसार दैनिक शासन कार्य का संचालन करना होता है। इस वर्ग के कर्मचारियों को भर्ती के बाद विशिष्ट कार्यों के करने के लिये उचित प्रशिक्षण भी दिया जाता है। इनकी संख्या लगभग ७३००० है।[2]

(३) विशिष्ट वर्ग (Specialist Class)—इस वर्ग के कर्मचारी उन विशिष्ट सेवाओं का कार्य करते हैं, जिनका संचालन अब सरकार द्वारा किया जाने लगा है। इस वर्ग में अकाउन्टेन्ट, आर्चीटेक्ट, डाक्टर, इन्जीनियर, वकील, सर्वेयर तथा वैज्ञानिक लोग होते हैं। उनकी संख्या लगभग ११०,००० है।[3]

(४) लिपिक वर्ग (Clerical Class)—शासन संचालन में लिखने पढ़ने का जो कार्य होता है उसे यह वर्ग करता है। इस वर्ग के कर्मचारियों का कार्य हिसाब तैयार करना, रिकार्ड रखना व अन्य प्रकार से उच्च अधिकारियों की सहायता करना होता है। यह वर्ग सबसे अधिक बड़ा है तथा इसके कर्मचारियों की संख्या १२६,००० है।[4]

(५) सहायक लिपिक वर्ग (Ancillary Clerical Class)—इस वर्ग में सहायक लिपिक, टाइप करने वाले, शॉर्टहैण्ड टाइप करने वाले, डुप्लीकेटर चलाने वाले आदि सम्मिलित होते हैं। इनकी संख्या लगभग १०६,००० है।[5]

1–5 See Britain' an Official Hand Book 1963 editio

(६) सन्देश वाहक व निम्न वग (Messengerial and Minor Class)—इस वग म मन्देश वाहकों के अतिरिक्त कागज रखन वाले, कार्यालय साफ करन वाले तथा अन्य ऐस ही कमचारी सम्मिलित ह तथा इनकी सख्या लगभग ३४,००० है।[1]

उपयुक्त के अतिरिक्त विभागीय वग (Departmental classes) भी होते हैं, जिनके लिय भर्ती पृथक-पृथक विभागो की आवश्यकताओ के अनुसार की जाती है। डाक विभाग, टलीफोन विभाग, फक्टरी इन्स्पक्ट्रेट व स्कूल इन्स्पेक्ट्रेट इसके उदाहरण हैं।

उत्तरी आयरलैण्ड की लोक सेवा

उत्तरी आयरलण्ड की सरकार की लाक सेवा का एक पृथक सगठन है। यह उन कार्यों का प्रतिपादन करना है, जिन्हे सन् १६२० के गवनमन्ट ऑव आयरलण्ड एक्ट के अन्तगत उत्तरी आयरलण्ड की सरकार के सिपुद कर दिया गया है। उत्तरी आयरलण्ड की लोक सेवा का सगठन प्राय ग्रेट ब्रिटन जसा ही है, तथापि उसके लिये भर्ती आदि के लिय एक पृथक लोक सेवा आयोग की व्यवस्था है।

वदेशिक सेवा

राजकीय वदेशिक सेवा (Her Majesty's Foreign Service)—सरकारी लाक सेवा की एक पृथक शाखा है। इसके कमचारियो की सख्या लगभग ४००० है।[2] वदेशिक सेवा के भी विविध वग है। गृह लाक सेवा के प्रशासकीय वग स मिलती जुलती वैदेशिक सेवा का 'ए' वग है, कायपालक व लिपिक वग से मिलता जुलता 'बी' वग तथा टाइपिंग वग से मिलता जुलता 'सी वग है। वदेशिक सेवा का 'डी' वग विदेशो म दूतावासो पर सुरक्षा काय करता है तथा 'टी वग तकनीकी काय का प्रतिपादन करता है। 'ए, 'बी तथा 'सी वग के कमचारी दौत्य (diplomatic), व्यापारिक (commercial) तथा सूचना (information) सम्बन्धी सभी प्रकार के कार्यों पर लगाय जा सकते है।

कमचारियो की भर्ती

गृह व विदेश की सम्पूण लोक सेवा के सदस्यो की भर्ती का काय एक लाक सेवा आयोग के हाथ में रहता है। वह स्वतन्त्र रूप से कमचारियो की भर्ती का काय करता है। लोक सेवा आयोग के सदस्यो की नियुक्ति राजा द्वारा सरकार के परामश स की जाती है। कमचारियो की भर्ती खुली प्रतियोगितात्मक परीक्षाओ द्वारा की जाती है, जिसमे लिखित परीक्षा या साक्षात्कार अथवा दोनो ही होत है। सेवा आयोग परीक्षाओ के पाठ्यक्रम व तत्सम्बन्धी नियमो का निर्माण करता है। अस्थाई कमचारियो की भर्ती विभागो द्वारा स्वय ही कर ली जाती है।

प्रशिक्षण

प्रशासन के प्रत्यक बडे विभाग का एक प्रशिक्षण अधिकारी होता है। उसके

1–2 See 'Britain, an Official Hand Book, 1963 edition, p 67

नीचे अनेक प्रशिक्षक होते है, जो कमचारियो का साधारण व तकनीकी दोना प्रकार का प्रशिक्षण देते हैं। भर्ती होने वाले कमचारियो को तो विधिवत प्रशिक्षण दिया ही जाता है, नौकरी करते हुए कमचारियो को भी माध्यमिक शिक्षण (refresher courses) दिय जाते ह। प्रशिक्षण पारस्परिक वाता, विशिष्ट मामला के अध्ययन, दौनिक फिल्म तथा विविध प्रशासन कार्यालयो की काय प्रणाली के अध्ययन द्वारा दिया जाता है। नौकरी के प्रारम्भ के समय मे अधिकारियो की बदली एक विभाग से दूसर विभाग को तथा एक शाखा से दूसरी शाखा को कर दी जाती है जिससे उन्हे अधिक से अधिक स्थानो के प्रशासन का अनुभव प्राप्त हो सके। अधिकारियो को देश विदेश की यात्रा करने का भी अवसर प्रदान किया जाता है, जिससे उनका प्रशासन सम्बन्धी ज्ञान बढ सके। उन्हें विश्वविद्यालयो व अन्य शिक्षा-सस्थाओ म अध्ययन करन का अवसर भी दिया जाता है। प्रशिक्षण काय का सगठन वित्त मत्रालय के प्रशिक्षण व शिक्षा विभाग (Training and Education Division) द्वारा किया जाता है। यह विभाग प्रशासनिक, कायपालक, वैज्ञानिक व अन्य प्रकार के पाठ्यक्रमो का सचालन करता है। इसके अतिरिक्त यह विभाग प्रशिक्षका (Instructors), अधीक्षको (Superintendents) तथा सचिवा (Secretaries) को प्रशिक्षित करता है।

पदोन्नति

स्थाई लोक सेवा मे भर्ती होने वाले कमचारियो के लिये साधारणत दो वष का समय उम्मीदवारी का रखा जाता है। इसके पूरे होन पर उन्हें स्थाई कर दिया जाता है। यह पदोन्नति विभागीय कमचारियो के लिए खुली प्रतियोगितात्मक परीक्षाओ द्वारा भी होती है और बिना परीक्षाओ के वरीयता (Seniority) व योग्यता (Fitness) के आधार पर भी होती है। प्रशासनिक वग के लिए की गई प्रत्येक पदोन्नति की स्वीकृति वित्त मत्रालय द्वारा होना आवश्यक होता है तथा अत्यन्त उच्च पदा के लिए की गइ पदोन्नतियो के विषय म प्रधानमत्री की स्वीकृति आवश्यक होती है।

नौकरी की शर्तें

कमचारियो की नौकरी की शर्तें (Conditions of Service) क्या हो इसका निणय राष्ट्रीय व्हिटले काउसिल (National Whitley Council) द्वारा किया जाता है। इस समिति म सरकार व कमचारी दोनो के ही प्रतिनिधि होते है। विविध विभागो के कमचारियो की नौकरी की शर्तों के विषय म वार्ता करने का अधिकार कमचारियो के विविध सघो को प्राप्त है।

साधारण रूप से सभी सरकारी कमचारी इतना वेतन पाते है, जितना वेतन वसे ही काम के लिय उन्हे अन्यत्र प्राप्त हो सकता है। उन्हे वार्षिक वेतन वद्धि भी मिलती है। कानूनी रूप से कमचारी यद्यपि राजा की सदेच्छा पर नौकरी म रह सकते हैं, तथापि निश्चित समय के लिए उन्हे अपनी नौकरी की सुरक्षा प्राप्त होती

है। अन्त मे उसे पेंशन भी मिलती है। कमचारियो के काय के घट निश्चित है। निश्चित समय से अधिक काय करने वाले कमचारियो को अतिरिक्त वेतन दिया जाता है। लन्दन मे प्रति सप्ताह कायकाल ४२ घट व प्रान्ता मे ४४ घटे है। वार्षिक छुट्टियो की व्यवस्था विविध प्रकार की है, पर अधिकतम छुट्टी प्रतिवष ३० दिन मिलती है। राष्ट्रीय बीमा से प्राप्त लाभ को छोडकर, प्रतिवष ६ महीने की पूरे वेतन की छुट्टी तथा कम वेतन पर प्रत्यक ४ वष म एक वष की छुट्टी बीमारी के कारण दी जा सकती है।

मन्त्रिगण व लोक सेवा

मन्त्रियो की प्रशासनिक अनभिज्ञता

इगलैण्ड मे शासन सूत्र के सचालन करने वाले लाग दा प्रकार के है। पहले प्रकार के लोग वे ह जिन्ह मन्त्री कहा जाता है। वे अपने अपने विभाग के अध्यक्ष हाते ह। य लोग प्रशासनिक मामला के विशेषज्ञ नही होते और उन्ह प्रशासन सम्ब धी बारीकियो का ज्ञान नही होता है। यही कारण है कि उन्हे अमेच्योर (amateurs) कहा जाता है, जिसका तात्पर्य यह होता है कि व लोग एस पेशेवर प्रशासक नही होत, जिन्ह प्रशासन सम्ब धी कोई प्रशिक्षण दिया गया हो अथवा जिन्ह प्रशासन का पर्याप्त अनुभव हो, वरन् वे केवल राजनैतिक प्रशासक होते हैं, जिनका प्रशासन सम्ब धी ज्ञान प्राय स्थूल होता है।

मन्त्रियो के लिये यह स्वाभाविक भी है कि उनका प्रशासन सम्ब धी ज्ञान स्थूल हो और वे प्रशासन के विशेषज्ञ न हो, क्याकि मन्त्रिपद पर उनकी नियुक्ति राजनैतिक आधार पर होती है, प्रशासनिक आधार पर नही। राजनैतिक दल मे उनकी स्थिति, प्रधानमन्त्री की दृष्टि म उनका महत्व तथा उनकी साधारण बौद्धिक योग्यता, इन सबके आधार पर उन्ह मन्त्रिपद दिया जाता है। जसा सिडनी लो ने कहा है, "वित्त मन्त्रालय मे द्वितीय श्रेणी के लिपिक का पद प्राप्त करने के लिये, एक नवयुवक को अकगणित की परीक्षा म अवश्य उत्तीर्ण होना पडेगा, पर वित्तमन्त्री अधेड उम्र का एक ऐसा सासारिक व्यक्ति भी हो सकता है, जो अको के विषय की अपनी उस थाडी बहुत जानकारी को भी भूल चुका हो, जो उसने ईटन अथवा आक्सफाड म प्राप्त की हो और दशमलव मे लगाये गये खजाने के हिसाब के उसके सामने रखे जाने पर अनजान की तरह उन अको का मतलब जानने के लिए उत्सुक हो।"[1] मन्त्रिपद की नियुक्ति के सम्ब ध म विशेष महत्व इस बात का होता है कि व्यक्ति का राजनतिक महत्व क्या है।

---

1 A youth must pass an examination in arithmetic before he can hold a second class clerkship in the treasury but a Chancellor of the Exchequer may be a middle aged man of the world who has forgotten what little he ever learnt about figures at Eten or Oxford and is innocently anxious to know the meaning of those little dots when first confronted with treasury accounts worked out in decimals '

—Sidney low

नियुक्ति के बाद भी उन्हें इस बात का अधिक अवसर नहीं मिलता कि उन्हें प्रशासन की बारीकियों का विशिष्ट ज्ञान हो सके। अनेक मन्त्री इस ओर विशेष ध्यान भी नहीं देते, क्योंकि उन्हें इस बात का कोई निश्चय पता नहीं होता कि वे कितने दिनों तक किसी विभाग के अध्यक्ष बने रहेंगे। मन्त्रिमण्डल का कार्यकाल अस्थायी होता है। व्यक्तिगत मन्त्रियों का कार्यकाल तो और भी अनिश्चित व अस्थाई होता है, क्योंकि मन्त्रिमण्डल के बने रहने पर भी मन्त्री की नियुक्ति समाप्त हो सकती है। अतः कुछ तो अवसर न मिलने के कारण और कुछ रुचि की कमी के कारण यह प्रायः सम्भव नहीं होता कि मन्त्रिगण प्रशासनिक विशेषज्ञ हो सकें। यही कारण है कि इस बात को लोकतन्त्र का सिद्धान्त माना जाने लगा है कि मन्त्रिगण प्रशासन के विशेषज्ञ नहीं होते।

लोक सेवकों के प्रशासनिक ज्ञान की विशिष्टता

शासन-सूत्र के चलाने वाला दूसरा वर्ग लोक सेवकों (Civil Servants) का होता है। ये लोग प्रशासन के विशेषज्ञ (Experts) होते हैं, क्योंकि उनका प्रशासन सम्बन्धी प्रशिक्षण व अनुभव उन्हें शासन कार्य का विशेषज्ञ बना देता है। उनकी नियुक्ति योग्यता के आधार पर की जाती है। उन्हें प्रशिक्षण भी दिया जाता है। नौकरी में आने के बाद भी उन्हें प्रशासन विशेषज्ञ बनने का पर्याप्त अवसर मिलता है। एक बार योग्यता सम्बन्धी परीक्षा में उत्तीर्ण होकर यह निश्चय हो जाता है कि उन्हें स्थायी रूप से प्रशासन के ही किसी पद पर काम करना है। अतः उनकी अभिरुचि प्रशासन के सम्बन्ध में अधिक से अधिक ज्ञान प्राप्त करने की रहती है क्योंकि उनके अधिकाधिक ज्ञान प्राप्त करने पर ही उनकी पदोन्नति निर्भर करती है। इस प्रकार एक ही प्रकार का काम अधिक दिनों तक करते रहने के कारण, अधिकाधिक ज्ञान प्राप्त करने के उपयुक्त अवसर की प्राप्ति के कारण तथा अपनी अभिरुचि के कारण लोक सेवा के सदस्यों की स्थिति ऐसी बन जाती है कि वे प्रशासनिक विशेषज्ञ हो जाते हैं और मन्त्रियों को प्रशासन चलाने के लिए प्रशासन की बारीकियों के लिये उन पर प्रायः पूर्णतः निर्भर होना पड़ता है।

मन्त्रियों का प्रशासन विशेषज्ञ न होना क्या उपयोगी है ?

पर इससे हमें यह भी नहीं समझना चाहिए कि विशेषज्ञ न होने से मन्त्री लोगों का प्रशासन की दृष्टि से कोई महत्व नहीं होता। विशेषज्ञ न होते हुए भी प्रशासन के लिए उनकी उपयोगिता होती है। प्रशासन के लिये वे उपयोगी इसीलिये और अधिक होते हैं कि वे प्रशासन के विशेषज्ञ नहीं होते। मन्त्रियों का पहला कार्य सार्वजनिक हित व लोकमत के अनुसार प्रशासन की नीतियों का निर्धारण करना होता है। मन्त्रियों को यह भी देखना होता है कि उनकी नीतियों व प्रशासन के कार्यों की प्रतिक्रिया साधारण जनता पर क्या होती है। इस सबके लिये यह आवश्यक है कि मन्त्री लोग लोक सेवा के सदस्यों की तरह प्रशासन विशेषज्ञ न हों, अन्यथा लोक सेवा के लोगों की तरह वे भी कार्यालय की फायलों के कीड़े ही बनकर रह जायेंगे।

व्यापक दृष्टिकोण के साथ न तो वे नीतियों का निर्धारण ही कर सकेंगे, न प्रशासन का सचालन, निर्देशन व नियत्रण ही इस प्रकार कर सकेंगे कि उससे देश की वास्तविक सेवा हो सके। वे भली प्रकार यह भी नहीं देख सकेंगे कि उनकी नीतियों व प्रशासन के कार्यों की प्रतिक्रिया साधारण जनता पर क्या हो रही है। यदि मत्री लोग लोक सेवा के सदस्यों की ही तरह हो जायेंगे, तो फिर निस्सकोच होकर वे जनता मे मिलकर वे उनके दुख-दर्द को अपना दुख दर्द नहीं बना सकेंगे। परिणामस्वरूप प्रशासन व सार्वजनिक आवश्यकताओं का वह सामञ्जस्य नहीं हो सकेगा, जिसका होना लोकतन्त्रीय प्रशासन की पहली आवश्यकता है। रमजे मकडानल्ड ने कहा है कि 'मन्त्रिमण्डल जनता व विशेषज्ञ तथा सिद्धान्त व व्यवहार को जोड़ने वाला पुल है।'[1] ऑग ने कहा है कि "मन्त्री को विभाग व लोकसदन के बीच मध्यस्थ के रूप में कार्य करना चाहिये, जिससे प्रथम का सम्बन्ध लोकमत से बना रहे तथा द्वितीय को प्रशासन की आवश्यकताओं व समस्याओं का ज्ञान बना रहे।'[2] यह तभी सम्भव हो सकता है, जब प्रशासन विशेषज्ञों की तरह मत्री लोग प्रशासन की बारीकियों से बरी रहें और वे प्रशासन के विशेषज्ञों की तरह नहीं, वरन् लोकप्रिय मन्त्रियों की तरह काम करें।

मन्त्रिपद की दूसरी आवश्यकता यह है कि मत्री लोग विभागीय हितों के साथ साथ समष्टि रूप से भी प्रशासन के हितों का ध्यान रखें। ऑग का कथन है कि 'उसे (मन्त्री को) इस योग्य होना चाहिए कि वह अपने विभाग को समष्टि रूप से भी देख सके और सरकार की अन्य शाखाओं व विभागों के सम्बन्धों की दृष्टि से भी देख सके, औचित्य व मान्यताओं का उसे ऐसा ज्ञान होना चाहिये कि विभाग को अपने उचित कार्य क्षेत्र तक सीमित रहने में उसका मार्ग दर्शन हो सके।[3] व्यक्तिगत रूप से प्रत्येक मत्री अपने-अपने विभाग के प्रशासन के लिए उत्तरदायी होता है, पर मन्त्रिमण्डल का सदस्य होने के नाते वह सम्पूर्ण प्रशासन के सुचारु सचालन के लिए भी सामूहिक रूप से उत्तरदायी होता है। अत उसका दृष्टिकोण इतना व्यापक होना चाहिए कि वह विभागीय हितों से ऊपर उठ कर समष्टि रूप से प्रशासन के हितों का ध्यान रख सके। उसे अपने विभाग के कार्यों का अन्य विभागों के कार्यों के साथ इस प्रकार सामञ्जस्य

---

1 'The Cabinet is the bridge linking up the people with the expert joining principle to practice' —*Ramsay MacDonald*

2 'He must serve as the intermediary between the department and the House of Commons keeping one in touch with public opinion and the other informed about administrative needs and problems' —*Ogg*

3 He must be able to see the department as a whole and in its relations to other departments and branches of the Government he must have a sense of proportion and values requisite to guide him in keeping the department within its proper sphere —*Ogg*

करना चाहिये कि सम्पूर्ण सरकार एक समष्टिमय इकाई के रूप में कार्य कर सके। इस सब के लिये यह आवश्यक है कि मंत्री प्रशासन की बारीकियों में फँसा हुआ संकुचित दृष्टिकोण का व्यक्ति न हो, वरन् वह सुलझे हुये व्यापक दृष्टिकोण का व्यक्ति हो। यह तभी सम्भव हो सकता है जब वह प्रशासनिक विशेषज्ञ की तरह काम न करके विभागीय प्रशासनिक पचड़ों से अनभिज्ञ लोकप्रिय मंत्री की तरह कार्य करे। यदि ऐसा नहीं होगा तो वह संकुचित विभागवाद का दोषी सिद्ध होगा। परिणामस्वरूप विविध विभागों में सहयोग के स्थान पर प्रतिस्पर्द्धा उत्पन्न हो जायेगी, सद्भावना व सामंजस्य समाप्त हो जायेगा तथा अंतर्विभागीय प्रतिरोध व असहयोग के परिणामस्वरूप शासनतंत्र का चलना असम्भव हो जायेगा।

मंत्रिपद की एक अन्य प्रमुख आवश्यकता यह है कि मंत्रियों का लोकसदन के प्रति उत्तरदायी होना चाहिए। इस के लिए यह आवश्यक है कि हृदय में लोकसदन व उसके सदस्यों के प्रति आदर की भावना हो। यदि मंत्रिगण विशेषज्ञ होंगे तो यह सम्भव है कि वे अपने को इतना महान् समझने लगें कि साधारण विधायकों के प्रति उत्तरदायी होने के विचार को ज्ञान को अज्ञान के समक्ष झुकने के समान समझने लगें और वे इस बात को पसन्द न करें कि साधारण विधायक संसद में उनके स्वामियों की तरह उनसे प्रश्न पूछें। इस प्रकार मंत्रियों के विशेषज्ञ होने का परिणाम यह हो सकता है कि उनके हृदय में उत्तरदायित्व की भावना के स्थान पर निरंकुशता की भावना रहने लगे और संसदीय शासन प्रणाली को ही भारी ठेस पहुँचे।

इस प्रकार हम देखते हैं कि यदि मंत्रियों का लोकतंत्र का वास्तविक वाहक बनना है, उन्हें पारस्परिक सहयोग पर आधारित एक इकाई के रूप में कार्य करने वाले मंत्रिमण्डल का सदस्य बन कर कार्य करना है और अपने को सरकार के नाते प्राप्त शक्ति का न्यासी समझते हुए लोकसदन के प्रति उत्तरदायी होकर रहना है, तो यही अधिक अच्छा है कि वे प्रशासनिक विशेषज्ञ न होकर ऐसे व्यवहार कुशल मंत्री हों, जो अपने को सरकारी लालफीताशाही के जाल से अलग रख सकें तथा दृष्टिकोण की व्यापकता के साथ लोकमत का उचित आदर करते हुए प्रशासनिक कुशलता व लोकतन्त्र में उचित सामंजस्य बनाये रखकर शासन भार सँभाल सकें।

लोक सेवा के कार्य का महत्व

लोक सेवकों के कार्य के दो पहलू हैं। उनके कार्य का पहला पहलू अपने अनुभव से मंत्रियों को उनके कार्य में सहायता करना है। मंत्री जिस विभाग का कार्यभार सँभालते हैं, उसके लिये वे प्रायः नये होते हैं। लोक सेवक प्रशासन के स्थाई व्यक्ति होते हैं। प्रशासन का उनका अनुभव मंत्रियों की अपेक्षा अधिक होता है। अतः उनके कार्य का एक पहलू यह है कि वे मंत्रियों को अपने अनुभव के आधार पर विविध कार्यों व योजनाओं के सम्बन्ध में परामर्श दें, जिससे वे व्यावहारिक हो सकें। लोक सेवकों के कार्य का दूसरा पहलू यह है कि मंत्रियों द्वारा निश्चय की हुई योजनाओं को क्रियान्वित करें। सरकार की सभी योजनाओं की सफलता लोक सेवकों के सक्रिय

सहयोग पर निर्भर रहती है। अत लोक सेवको के कार्य का तीसरा पहलू यह है कि सरकारी योजनाओं को क्रियान्वित करने में पूरी प्रशासनिक शक्ति को जुटा कर अपने सक्रिय सहयोग से उन्हें सफल बनायें।

लोक सेवा की तटस्थता

अपने उक्त प्रकार के कार्य के सफल प्रतिपादन के लिये लोक सेवा की एक अन्य आवश्यकता यह है कि लोक सेवा के सदस्य राजनैतिक रूप से तटस्थ रहें। इंगलैण्ड की लोक सेवा की यह एक प्रमुख विशेषता है कि वह राजनैतिक दृष्टि से तटस्थ है। इंगलैण्ड की लोक सेवा की इसी विशेषता को ध्यान में रखते हुए सर एडवर्ड ब्रिजेज ने यह कहा था कि 'लोक सेवक सब जीवों में कम से कम राजनैतिक होता है, क्योंकि वह विभागीय अनुभव जिसका वह प्रदर्शन करता है उन सब बातों का मिला जुला पुंज होता है, जो समान रूप से सभी राजनैतिक दलों की होती हैं। यह एक ऐसी वस्तु है, जो प्रत्येक राजनैतिक दल की नीति से अलग होती है और लोक सेवा के सदस्य को प्राय स्वभावत ही दलगत राजनीति से विमुख बना देती है।[1] चाहे किसी राजनीतिक दल की सरकार बने, उनका कार्य पूरी लगन से उस सरकार की सेवा करना होता है जो पदस्थ होती है। यही कारण है कि सरकारी कर्मचारी सरकार के बदलने से बदले नहीं जाते। लोक सेवा के लोग किस प्रकार अपने नागरिक अधिकारों का प्रयोग करें, जिससे उनके राजकीय पद के कार्य में किसी प्रकार की कठिनाई न हो, इसकी व्यवस्था के लिये एक संहिता (Code) का निर्माण कर लिया गया है, जिसके अनुसार लोक सेवकों को चलना पड़ता है।

मन्त्रियों व लोक सेवकों का सम्बन्ध

मन्त्रियों व लोक सेवकों का क्या सम्बन्ध है, यह एक अत्यन्त मतभेदपूर्ण विषय है। यह प्राय सभी मानते हैं कि प्रशासन के सूत्र में लोक सेवकों का स्थान बड़े महत्व का है और मन्त्रियों के क्रिया कलाप पर उनका बड़ा प्रभाव रहता है। पर कुछ लोग इस सम्बन्ध में यहाँ तक कह देते हैं कि मन्त्री लोग लोक सेवकों के हाथ के खिलौना होकर कार्य करते हैं। रामजे म्योर का मत है कि नीति निर्माण, निर्णय व उनके क्रियान्वय में मन्त्रियों पर लोक सेवकों का प्रभाव इतना अधिक रहता है कि मन्त्रियों को लोक सेवकों के हाथ की कठपुतली मात्र समझा जाना चाहिये। उनका कहना है कि "जब तक मन्त्री कोई स्वाभिमानी गधा न हो या वह असाधारण विवेक, शक्ति व साहस का व्यक्ति न हो (और सफल राजनीतिज्ञों में इन दोनों ही प्रकारों के

1 'The civil servant is perhaps the least political of all animals, since the departmental experience of which he is the exponent is part of the stock of things which are common to all political parties It is something which stands apart from the creed of any political party and thus makes a civil servant avert himself almost instinctively, from party politics' —*Sir Edward Bridges*

लोग प्राय नही होत), सौ म से निन्यानब मामलो म वह कमचारियो के विचार का स्वीकार कर लता है और अंकित पक्ति पर हस्ताक्षर कर देता है।"[1] रर लाम्की का मत ह कि म त्री लोग कितन ही अनभिन व अपन-अपने विभाग के लिय नय हो, नीति निर्धारण व निणय करने म व बहुत कुछ कर मक्त व करते हैं। उनके मता नुसार दोनो का सम्बन्ध वस्तुत उनके व्यक्तित्व पर आधारित है। यदि मन्त्री का व्यक्तित्व शक्तिशाली है, ता वह लोक सवा के लागो पर हावी रहगा, पर यदि मन्त्री कोई ढीला-ढाला व्यक्ति है, तो उस अपन अधीन लोक सेवा के लोगो के इशारा पर चलना पडेगा। प्रत्येक मन्त्री लोक सवा के लोगो के हाथा का खिलौना हो ता हो, एसा लास्की स्वीकार नही करते।

मता की ऐसी विषमता मे यह निणय करना कि दोनो मे स कौन किसके द्वारा अधिक प्रभावित होता है, सरल नही है। वैधानिक स्थिति यही है कि प्रशासन का अंतिम उत्तरदायित्व मन्त्रियो का ही है। वे ही मन्त्रिमण्डल द्वारा किये गय निणयो की सीमा के अन्तगत अपन अपने विभाग की नीति का निर्धारण करते व लोक सवको के माध्यम से उसका क्रियान्वय करते है। ऐसी स्थिति मे लोक सेवा के लोगो का मन्त्रियो पर हावी होन की कोई गुजाइश नही है जब तक कि मन्त्री स्वय स्वच्छा से अथवा अनजान उन्हे इस बात का अवसर न द।

मन्त्रियो पर लोक सेवको का प्रभाव

पर फिर भी मन्त्रिया को लोक सेवा के लोगो के सहयोग की आवश्यकता नीति निर्धारण व योजनाओ का प्रारूप बनान से लेकर, उनकी अन्तिम सफलता तक सदा बनी रहती है। शासन सूत्र मे वस्तुत उनका बडा प्रभाव रहता है और उसके कुछ प्रमुख कारण हैं।

मन्त्री लोग प्रशासन के विशेषज्ञ नही होते और लोक सेवक उसके विशेषज्ञ होते है। अत मन्त्रियो को लोक सवा के विशेषज्ञो स अनक मामलो मे परामश लना पडता है। प्रशासन का तकनीकी पक्ष मन्त्रियो के समक्ष लोक सवा के लोग ही प्रस्तुत करते है। इस प्रकार चूकि मन्त्री लोग प्रशासन की बारीकियो के विषय म अनभिज्ञ होते है और लोक सेवक उसके विशेषज्ञ होते है, प्रथम को स्वभावत द्वितीय के प्रभाव मे रहना पडता है।

लोक सेवा के लोगो के प्रभाव का दूसरा कारण यह है कि मन्त्री लोग प्रशासन की किसी बात को प्रयोग पर नही छोडना चाहते। ऐसा करने से उनकी त्रुटिया प्रकट होती है, जिससे उनका व उनके राजनतिक दल का भविष्य बिगडता है। अत

1 Unless he (minister) is either a self important ass or a man of quite exceptional grasp power and courage (and both of these types are uncommon among successful politicians) he will in ninetynine cases out a hundred simply accept their (officials) view and sign on the dotted line —Ramsay Muir

अपने ऊपर व अपने राजनैतिक दल के ऊपर दोषारोपण न होने पावे, इसके लिए वे लोग प्रत्येक कार्य को लोक सेवा के विशेषज्ञों से परामर्श लेकर करना ही अधिक अच्छा समझते हैं।

मन्त्रियों के समक्ष जो प्रशासनिक समस्यायें आती है, वे सब नयी नहीं होतीं। वे प्राय पहले से चलती हुई होती है। अतः उनके सम्बन्ध में आगे की योजना बनाने के लिये यह जानना आवश्यक होता है कि उनके सम्बन्ध में पहले क्या-क्या किया गया और उसका क्या परिणाम हुआ। चूंकि इस जानकारी के बिना आगे का कार्यक्रम सफलतापूर्वक नहीं चल सकता, अतः मन्त्रियों को लोक सेवा के परामर्श पर निर्भर होना आवश्यक होता है। जैसा लास्की ने कहा है, "नया मन्त्री अपने कार्य का आरम्भ पूर्णतः नये रूप से नहीं करता, जिस दिन से वह कार्यभार सम्भालता है, उसे उन नीतियों के विषय में निर्णय करने पडते है जो पहले से चल रही होती है। उनमें से अनेक ऐसे विषयों से सम्बन्धित होती है, जिसके विषय में या तो उसे कुछ भी नहीं मालूम होता, या जिनके विषय में उसके ऐसे अत्यन्त साधारण विचार होते हैं, जिनका महत्वपूर्ण अभिलेखों से कोई सम्बन्ध नहीं होता।"[1] अतः अपनी आगामी योजनाओं को भूत से सम्बद्ध करने के लिये और उन्हें असफलता से बचाने के लिये मन्त्रियों को लोक सेवा के लोगों के परामर्श पर निर्भर होना पडता है और यही कारण है कि मन्त्री लोग लोक सेवा के लोगों के प्रभाव से बच नहीं सकते।

क्या मन्त्री लोक सेवकों के हाथ की कठपुतली होते हैं?

इस प्रकार हम देखते है कि सिद्धान्त रूप से यद्यपि लोक सेवा के लोगों के लिये इस बात की कोई गुंजाइश नहीं है कि वे मन्त्री लोगों पर पूर्णतः हावी हो सकें फिर भी व्यवहार में मन्त्रियों के क्रियाकलाप पर लोक सेवा के लोगों की छाप अवश्य रहती है। जो लोग यह मानते है कि मन्त्री लोक सेवा के लोगों के हाथ की कठपुतली मात्र होते है इस त्रुटिपूर्ण धारणा को लेकर चलते हैं कि सभी मन्त्री अपने कार्य से पूर्णतः अनभिज्ञ होते है और उन्हें जो कुछ जानकारी होती भी है, तो वह केवल बाजारू जानकारी ही होती है। पर यह बात सही नहीं है। कोई भी व्यक्ति यकायक मन्त्रिपद पर नहीं पहुँचता। मन्त्रिपद प्राप्त करने से पहले व्यक्ति को प्राय ऐसी अनेक स्थितियों में काम करना पडता है, जिससे उसे शासन सम्बन्धी अनेक बातों का ज्ञान होता है। अनेक व्यक्ति मन्त्रिपद पर आने से पहले विविध अस्थायी व स्थायी समितियों के सदस्य अथवा संसदीय सचिव रह चुके होते हैं। इसके कारण उन्हें अनेक प्रशासनिक समस्याओं का पूर्व ज्ञान होता है। यदि पहले का विरोधी दल शासन सँभालता

[1] The new minister does not inherit a clean sheet, he has to begin making decisions upon policies already in operation from the day he takes office Many of them relate necessarily either to matters about which he is not informed at all or about which he can have only very general views formed without relation to vital documents —Laski.

है, तो अनेक मंत्री लोग उसके छाया मन्त्रिमण्डल (Shadow Cabinet) के सदस्य रह चुके होते हैं। ऐसी दशा में यह कहना कि मंत्रिपद पर आने से पहले मंत्री लोग पूर्णतः शून्य होते हैं उचित नहीं है। यह हो सकता है कि उन्हें समस्याओं की बारीकियों का ज्ञान न हो पर उन्हें इतना अनुभव तो होता ही है कि लोक सेवा के लोगों के दिए हुए परामर्श का औचित्य व अनौचित्य देख सकें और यह निर्णय कर सकें कि अमुक परिस्थिति में क्या करना अधिक हितकर होगा। वस्तुतः जैसा लास्की ने कहा है मंत्रिपद के अधिकारी का पहला गुण सामान्य विवेक है, दूसरा मनुष्य को परखने की कला है और फिर उसे यह जानना चाहिए कि आज्ञायें कैसे दी जाती हैं और कैसे यह देखा जाता है कि उनका पालन हो रहा है।"[1] मंत्रिपद पर आने से पूर्व विविध स्थितियों में उन लोगों ने जो कार्य किया होता है उसके अनुभव से उनमें सामान्य विवेक आदि उक्त गुण स्वभावतः आ जाते हैं। अतः ऐसे लोगों के लिए यह आवश्यक नहीं है कि लोक सेवा के लोगों के हाथों की कठपुतलियाँ बन कर काम करें।

दूसरी त्रुटिपूर्ण धारणा जिसे लेकर मंत्रियों को लोक सेवकों के हाथों की कठपुतली मानने वाले विचारक चलते हैं, यह है कि वे प्रशासन को संगीत अथवा नृत्य जैसी ऐसी कला समझते हैं जिसका ज्ञान प्राप्त करने के लिए कलाकार को विधिवत् शिक्षा प्राप्त करना आवश्यक है। पर प्रशासन की कला ऐसी कला नहीं है। कोई व्यक्ति जो साधारणतः तीव्र विवेक वाला व्यक्ति हो तथा जिसमें दिन प्रति दिन की साधारण प्रशासनिक समस्याओं को समझने की योग्यता हो, थोड़ी-सी चतुराई बरतते हुए मंत्रिपद का कार्य सँभाल सकता है। वस्तुतः लोक सेवा के लोगों को भी सभी प्रशासनिक समस्याओं के विषय में पूर्व ज्ञान नहीं होता। वे भी अपने समक्ष आने वाली समस्याओं का समाधान अपने सामान्य विवेक द्वारा ही करते हैं। जैसा लास्की ने कहा है "विभागीय अध्यक्ष जिनके साथ राजनीतिज्ञ काम करते हैं, उसी अर्थ में विशेषज्ञ नहीं होते, जिस अर्थ में एक बड़ा भौतिक चिकित्सक, एक बड़ा शल्य चिकित्सक अथवा एक कलाकार विशेषज्ञ होता है। वे किसी ऐसे जगत में नहीं रहते जिसमें साधारण व्यक्ति घुस ही नहीं सकता हो।"[2] अतः लोक सेवा के लोग जिस प्रशासन के कार्य को सरलता से कर सकते हों, उसे राजनीतिज्ञ लोग परिश्रम से भी न कर सकें, यह आवश्यक नहीं है। और यदि ऐसा नहीं है तो मंत्री लोगों के लिए यह आवश्यक नहीं है कि वे लोक सेवा के लोगों के हाथों की कठपुतलियाँ बनकर रहें।

---

1 His first quality is common sense his second is art of judging men he must know how to give orders and to see that they are obeyed —*Laski*

2 The heads of the departments with whom the politician deal are not experts in the sense that a great physicist, a great surgeon or a great artist is an expert They do not live in a realm into which the ordinary man cannot enter —*Laski*

तीसरी त्रुटिपूर्ण धारणा जिसे लेकर मन्त्रियों को लोक सेवकों के हाथों की कठपुतली मानने वाले विचारक चलते हैं, यह है कि सब लोक सेवक प्रशासनिक विशेषज्ञ व सब मन्त्री लोग प्रशासनिक नौसिखिये होते हैं। पर वास्तविकता यह नहीं है। न तो सब लोक सेवक ही प्रशासन के विशेषज्ञ होते हैं और न सब मन्त्री लोग ही नौसिखिये होते हैं। जितना जो मन्त्री नौसिखिया होता है, उतना वह प्रशासन विशेषज्ञों के प्रभाव में रहता है अन्यथा वे मन्त्री जो स्वयं कुछ गाँठ की रखने वाले होते हैं, उल्टे लोक सेवा के लोगों पर हावी रहते हैं।

प्रोफेसर लास्की ने इस प्रसंग में मन्त्रियों को तीन श्रेणियों में बाँटा है। उनके अनुसार पहले प्रकार के मन्त्री वे होते हैं, जिनका व्यक्तित्व शक्तिशाली होता है। उन समस्याओं को जो दिन प्रतिदिन उनके सामने आती हैं, वे लोग अपने सामान्य विवेक से सरलतापूर्वक समझ लेते हैं। उनके समाधान के लिये वे लोक सेवा के लोगों का मुह नहीं ताकते वरन् वे स्वयं ही अवसर के अनुकूल निर्णय कर लोक सेवा के लोगों को उसे क्रियान्वित करने का आदेश दे देते हैं। लोक सेवा के लोग ऐसे मन्त्रियों के सामने कभी भी अपनी चलाने की हिम्मत नहीं कर सकते। श्री चर्चिल ऐसे ही मन्त्रियों में से थे। उनके विषय में सर रोबर्ट मौरेन्ट का कहना था कि "किसी विभाग में श्री चर्चिल की उपस्थिति मात्र से वहाँ के कर्मचारियों की भावनायें बदल जाती हैं।"[1]

दूसरे प्रकार के मन्त्री लोग लास्की के अनुसार वे होते हैं जो चाहे व्यक्तित्वशाली भले ही न हों, पर जो यह चाहते हैं कि वे सदा लोकप्रिय बने रहें। उन पर भी लोक सेवा के लोगों का जादू काम नहीं करता, क्योंकि वे लोग लोक सेवकों द्वारा प्रस्तुत की हुई प्रशासनिक बारीकियों की अपेक्षा इस बात की अधिक परवाह करते हैं कि जहाँ तक हो सके जनता की पसंदगी से कार्य किये जायें। वे लोक सेवा के परामर्श पर इसी दृष्टि से विचार करते हैं और उस पर निर्णय यही ध्यान में रख कर करते हैं कि उनके निर्णयों का जनसाधारण पर क्या असर होगा। जैसा विलियम हरकोर्ट ने लिखा है 'वे लोक सेवकों को यह बता देते हैं कि जनता क्या पसंद नहीं करेगी।'[2] इस प्रकार वे कर्मचारीतन्त्र का लोकतन्त्रीकरण करने का आवश्यक कार्य करते हैं। ऐसे मन्त्री लोक सेवा के हाथों का खिलौना बन कर नहीं रह सकते क्योंकि ऐसा करने से उनकी लोकप्रियता खतरे में पड़ सकती है।

तीसरी प्रकार के मन्त्री लास्की के अनुसार वे होते हैं जो न तो पहले प्रकार के मन्त्रियों की तरह प्रतिभासम्पन्न व्यक्तित्व वाले होते हैं और जिनमें न दूसरे प्रकार के मन्त्रियों की तरह लोकप्रियता की लगन होती है। वे लोग भाग्य के सहारे बहने वाले व्यक्ति होते हैं। किसी प्रकार मन्त्रिपद पर बना रहना भर उनका ध्येय होता

1 The mere presence of Mr Churchill in a department transforms the spirit of the officials there —*Sir Robert Morant*

2 "They tell the civil servants what the public won t stand —*Sir William Hercourt*

है। ऐसे मंत्री लोग स्वभावत अपनी गांठ की बहुत कम रखते है और प्राय लोक सेवा के कहने पर चलते है। उन्हे भी यद्यपि इस बात का ध्यान रखना पड़ता है कि उनके मंत्रालय के कार्य दल के कार्यक्रम के अनुसार ही हो, क्योकि अन्यथा उनका मंत्रिपद ही खतरे मे पड सकता है, फिर भी जो कुछ वे करते हैं, उसमे बहुत कुछ उनका न होकर लोक सेवा के लोगो का होता है।

इस प्रकार हम देखते है कि यद्यपि मंत्रियो के क्रियाकलाप पर लोक सेवकों का बड़ा गहरा प्रभाव रहता है और शासन सूत्र के संचालन की सफलता के लिए यह वांछनीय भी है, फिर भी यह कहना अतिशयोक्ति होगी कि मंत्री लोग लोक सेवकों के हाथो की कठपुतली मात्र होते है। वस्तुस्थिति यह है कि मंत्री लोग लोकतंत्र के माध्यम है। उनसे यह आशा की जाती है कि लोक सेवा के द्वारा दिये हुए परामर्श पर आधारित प्रशासन का लोकतंत्रीकरण करते रहे। मंत्री लोग केवल तभी तक लोक सेवकों के परामर्श पर चल सकते है, जब तक उनके परामर्श से लोकहित पर कुठाराघात न हो। कर्मचारीतंत्र शक्तिशाली अवश्य है। पर फिर भी यह नही कहा जा सकता कि लोकतंत्र को कर्मचारीतंत्र के हाथो बेचा जा सकता है। दोनो का सम्बन्ध वस्तुत बडा घनिष्ठ है और वे दोनो ही अन्योन्याश्रित है। जैसा मुनरो ने कहा है 'प्रथम (अर्थात् मंत्रीगण) प्रशासन मे लोकतंत्रीय तत्त्व की, दूसरा (अर्थात् लोक सेवा) कर्मचारीतंत्र के तत्त्व की व्यवस्था करता है। दोनो ही आवश्यक है, एक सरकार को लोकप्रिय बनाने के लिये, दूसरा उसे कार्य कुशल बनाने के लिये और अच्छे प्रशासन की परख यही है कि लोकतंत्र व कार्य क्षमता का सफल सम्मिश्रण हो जाय।[1] इस प्रकार दोनो के सम्बन्ध का वास्तविक आधार यह नही है कि कौन किस पर हावी हो जाय, वरन् उसका आधार यह है कि किस प्रकार दोनो एक दूसरे के साथ सहयोग करते हुए लोकहित की साधना कर सकें।

SELECT READINGS

Bailey	British Parliamentary Democracy
Finer	The British Civil Service
	Governments of Greater European Powers
	The Theory and Practice of Modern Government
Hewart	New Despotism
Jennings	British Constitution
	Cabinet Government

1 "The former provides the democratic element in administration the latter the bureaucratic Both are essential—one to make a Government popular the other to make it efficient And the test of a good government is its successful combination of democracy with efficiency —*Munro*

Laski	Parliamentary Government in England
Lowell	The Government of England
Muir	How Britain is Governed
Ogg and Zink	Modern Foreign Governments
Robson	The British Civil Servant
Wheare	The Civil Service in the Constitution

७

ससद

"ससद परस्पर विरोधी हितो से सम्बद्ध राजदूतो की सभा नहीं है वरन् वह एक राष्ट्र की विचार करने वाली सभा है, जिसका एक ही हित है, जो सम्पूण राष्ट्र का है।" —बर्क

इगलण्ड को द्विसदनीय व्यवस्था का ज म स्थान कहा जाता है। वह पहला देश है जहा व्यवस्थापन काय के लिय द्विसदनीय प्रणाली काम म लाई गई। अब प्राय सवत्र ही द्विसदनीय व्यवस्थापन प्रणाली काम म लाई जाती है और केवल नार्वे का छोडकर सवत्र हमे द्विसदनीय व्यवस्थापन प्रणाली की ही चर्चा मिलती है। द्विसदनीय व्यवस्थापन प्रणाली का जसा नियम है इगलण्ड मे ससद मे दो सदन हैं। एक को लाड सभा (House of Lords) कहा जाता है और दूसरे को लोकसदन (House of Commons) कहा जाता है। उन्नीसवी शताब्दी के उत्तराद्ध तक लाड सभा लोकसदन से अधिक महत्वपूण सदन था। पर अब स्थिति बदल गई है। लाड सभा अब दूसरा सदन के स्थान पर दूसरे दर्जे का सदन हो गया है। व्यवस्थापन के सम्बन्ध मे प्रमुख स्थान अब लोकसदन का है।

लाड सभा (House of Lords)

ऐतिहासिक दृष्टि मे लाड सभा दोनो सदनो म पुरानी है। वह नामन ऐंजिविन काल की 'महती सभा' (Magnum Concilium) की उत्तराधिकारिणी है। इगलण्ड की व्यवस्थापन प्रणाली म एक सदन वशगत है, यह वहा की लोकतत्र पर आधारित शासन प्रणाली का एक अपवाद है। इस बात को लेकर वहाँ प्रबल मतभेद चलता रहता है। रूढिवादी लोग लाड सभा पर गव करते है। वे कहते हैं कि वह राष्ट्रीय परम्परा की प्रतीक है जबकि प्रगतिशील विचारधारा के लोगो का कहना है कि वह बिलकुल बेकार है और या तो उसका सुधार होना चाहिये या उसे समाप्त कर दिया जाना चाहिये।

लाड सभा की रचना

लाड सभा की सदस्य सख्या सदा बदलती रही है। उदाहरणाथ, सन् १९४८ मे उसके सदस्यो की सख्या ८४४, सन् १९५२ म ८४२ और सन् १९५६ म ८२०

थी। इस समय इसके सदस्यो की सख्या ९०० से ऊपर ही है।[1] लाड सभा की रचना कई प्रकार के सदस्यो म मिलकर होती है और वे विविध प्रकार की प्रक्रियाओ द्वारा इस सदन के सदस्य बनते ह। लाड सभा के सदस्य निम्न पाँच प्रकार के होते है

राजवश के राजकुमार लाड सभा के पहली श्रेणी के सदस्य होत है। ये राजवश के लाग हाते है। इनकी सख्या बहुत थोडा हाती है।

वश परम्परागत पीर दूसरी श्रेणी के सदस्य हात ह। इस प्रकार के सदस्यो मे सेना, कला, सस्कृति अथवा शिक्षा आदि के क्षेत्रो के विशिष्ट व्यक्तियो की नियुक्ति की जाती है। एसी सदस्यता वश परम्परा मे सदस्य के बडे लडके को प्राप्त हाती है। पीर (Peer) शब्द का अथ समान होता ह, पर पीर लोग कई स्तर के होते है। कुछ उनम से ड्यूक (Duke), कुछ मार्क्विस (Marquis) कुछ विस्काउन्ट (Vinscount) व कुछ बरन (Baron) कह जात ह। पहले पीरो की नियुक्ति स्वय राजा द्वारा की जाती थी, पर राजतत्र के लोकतत्रीकरण के बाद से अब पीरो की नियुक्ति प्रधानमन्त्री के परामश से राजा द्वारा की जाती है। अब स्त्रिया भी लाड सभा की सदस्या हो सकती ह।

स्काटलण्ड के प्रतिनिधि पीर एक अन्य श्रेणी के सदस्य हात है। सन् १७०७ के यूनियन एक्ट के द्वारा इगलैण्ड व स्काटलण्ड को एक कर दिया गया था और यह व्यवस्था की गई थी कि सब पीर लोग अपन म से १६ पीर प्रत्येक ससद के लिये चुना करग। एक्ट म यह व्यवस्था नही की गइ थी कि नय पीर भी हो। परिणाम स्वरूप पुरान पीर धीर धीर समाप्त हान जा रह है और एक समय आयगा जब व बिलकुल समाप्त हो जायग।

आयरलैण्ड के प्रतिनिधि पीर एक अन्य श्रेणी के सदस्य होत है। १८०१ के यूनियन एक्ट द्वारा आयरलण्ड व इगलण्ड को एक कर दिया गया था और यह व्यवस्था की गई थी कि आयरलण्ड के पीर लाग लाड सभा के लिये अपने म से जीवन भर क लिय २८ पीरो का निर्वाचन करग। सन् १९३२ मे जब स आयरिश फ्री स्टेट अस्तित्व म आया नवीन पीरो का मनोनयन बन्द हो गया। परिणामस्वरूप इस प्रकार के पीर लाग भी समाप्त हो गय है।

जीवन पीर १९५८ के लाइफ पीरज एक्ट के अनुसार राजा द्वारा लाड सभा के लिये नियुक्त किये जाते हैं। इसके अन्तगत प्राय वयोवृद्ध नताओ की नियुक्ति हुआ करती है। इस प्रकार नियुक्त किये गए सदस्यो को कोई वतन नही मिलता, तथापि उन्हे माग व्यय अवश्य मिलता है।

साधारण अपील लार्ड भी लाड सभा के सदस्य हात है। लाड सभा देश भर के लिए अपील का सर्वोच्च न्यायालय है। उसके इस काय का सम्पादन अपील लाड ही करत हैं। सन् १८७६ के एक्ट की व्यवस्था के अनुसार देश के विधि विशे-

---

1 See Britain' An Official Hand Book 1963 edition, pp 32-34

पनो मे से राजमुकुट (Crown) द्वारा जीवन भर के लिए कानूनी लार्ड नियुक्त किये जाते हैं। इस समय कानूनी लार्डों की सख्या ६ है।

धार्मिक लार्ड भी लोक सभा के सदस्य होते हैं। ये लोग पीर नहीं होते वरन् धर्म गुरु (Lords Spiritual) होते हैं। इनकी सख्या २६ होती है, जिनमे (१) कन्टरबरी का आर्चबिशप, (२) यार्क का आर्चबिशप, (३) लन्दन का आर्चबिशप, (४) डरहम का बिशप, व (५) विन्चेस्टर का बिशप अवश्य सम्मिलित किये जाते हैं। शेष २१ अन्य बिशप लोग होते हैं।

इस प्रकार लार्ड सभा की रचना एक से सदस्यो द्वारा नहीं होती। कुछ उन म से मनोनीत व कुछ निर्वाचित होते है।

लार्ड सभा के पदाधिकारी

लार्ड सभा का सभापतित्व लार्ड चान्सलर करता है। वह वूल सैक (Wool sack) पर बैठता है। वह पदेन सदन का अध्यक्ष (Speaker) होता है। राजा की ओर से कुछ अन्य एसे पीर लोगो की नियुक्ति भी होती है जो अध्यक्ष की अनुपस्थिति म अध्यक्ष का कार्य करते हैं तथा जो उपाध्यक्ष (Deputy Speaker) कहे जाते हैं। पहला उपाध्यक्ष सदन की समितियों की अध्यक्षता भी करता है। सदन के स्थाई कर्मचारियो मे सदन का लिपिक (Clerk of the House) जेंटिलमन उशर आव दी ब्लक राड (Gentleman Usher of the Black Rod) व सार्जेन्ट एट आर्म्स (Seargent at arms) प्रमुख होते हैं।

लार्ड सभा के कार्य व अधिकार

लार्ड सभा की शक्ति व उसके कार्य सदा परिवर्तित होते रहे हैं। एक समय था जब लार्ड सभा की शक्तियाँ लोकसदन की शक्तियो से बढकर थी। इसके बाद दोनो सदनो की शक्तिया बराबर रहो। उसके बाद धीरे धीरे लोक सदन का महत्व बढता गया और वह लार्ड सभा से अधिक शक्तिशाली हो गया। आग व जिक के अनुसार अब स्थिति यह हो गई है कि लार्ड सभा अब दूसरा सदन नहीं वरन् दूसरे दर्जे का सदन हो गया है। उसकी शक्तियो व उसके कार्यों का अध्ययन हम निम्न तीन मुख्य शीर्षको म कर सकते हैं।

व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्य व शक्तियाँ—वित्त विधेयको को छोड कर अन्य सभी विधेयक लार्डसभा अथवा लोक सदन किसी मे भी सर्वप्रथम प्रस्तुत किये जा सकते हैं। वित्त विधेयक सबसे पहले लोक सदन म ही [illegible] ते हैं। सन् १९११ के पार्लियामेन्ट एक्ट की व्यवस्था [illegible])
यह निर्णय करता है कि कोई [illegible] या [illegible] मे
उसका निर्णय अन्तिम होता है। [illegible] भी
सदन मे पहले प्रस्तुत किये जा सकते
प्रस्तुत किये भी गये हैं और उन पर
सन १९४७ का [illegible] (C

सभा मे प्रस्तुत किया गया था और लाड सभा न उम ३४७ सशोधना के बाद लाक सदन को भेजा था। लोक सदन म विचार हान के बाद भेजे गये विधयको पर भी लाड सभा पूण रूप म विचार करती है। वह उनम एम सशोधन भी करती है, जि हे लोक सदन औचित्य के कारण स्वीकार करता है। उदाहरणाथ, परिवहन विधेयक (Transport Bill) म लाड सभा न २३० नगर व ग्राम योजना विधेयक (Town and Country Planning Bill) मे ३३६ व बिजली विधेयक (Electricity Bill) म १८६ एम सशोधन किय थे, जो बाद म लोक सदन ने भी स्वीकार किये थे। इस प्रकार वित्त विधेयका को छोडकर अ य सब विधेयको पर विचार करन की दृष्टि से दोनो ही सदना का काय महत्वपूण है।

पर विधेयको के विषय म अ तिम निणय की दृष्टि स लोक सदन का अधि कार अधिक है और लाडसभा की स्थिति दूसरे दर्जे के सदन की है। वित्त विधेयक न तो पहले लाड सभा म प्रस्तुत ही किय जा सकत है और न वह विचार करने की प्रक्रिया म उमे अनिश्चित काल तक रोके रह सकती है। वह उसे केवल एक माह रोक सकती है। लोक सदन द्वारा भेजे गये किसी वित्त विधेयक पर यदि लाड सभा एक माह तक स्वीकृति अथवा अस्वीकृति सम्ब धी कोई निणय न दे, तो लोक सदन बिना लाडसभा की स्वीकृति के ही उसे राजा के पास स्वीकृति के लिए भेज सकता है। राजा की स्वीकृति के पश्चात् ऐसा विधेयक कानून बन जाता है, चाहे उसे लाडसभा ने स्वीकार किया हो या न किया हो। एक महीन के समय म यदि लाड सभा किसी वित्तीय विधेयक को सशोधित करके लोक सभा के विचाराथ भेजें, तो लोक सदन को यह अधिकार है कि वह उन सशोधनो को स्वीकार करे या न स्वीकार करे। इस प्रकार हम देखते हैं कि वित्तीय विधेयका के सम्ब ध मे अ तिम निणय का अधिकार लोक सदन को प्राप्त है। लाड सभा का अधिकार कवल उसे एक महीने तक रोक रखन का है। सन् १६११ के ससदीय एक्ट के पास होने स पहले दोनो सदनो के अधिकार प्रत्येक प्रकार के विधेयका के विषय म समान थे। पर इस एक्ट के पारित हान के परिणामस्वरूप उपयुक्त व्यवस्था हो गई है और १६४६ के ससदीय एक्ट के द्वारा भी यही व्यवस्था रखी गई है।

साधारण विधेयका के विषय म मूल रूप स दोनो सदनो की शक्ति समान थी। पर इन विधेयको क सम्ब ध म भी अब निणायक शक्ति लोक सदन को ही प्राप्त हो गई ह। सन् १६११ के ससदीय कानून के अनुसार लाड सभा साधारण विधेयका का अधिक से अधिक केवल दो वष तक रोक सकती थी। लाड सभा का लोक सदन द्वारा स्वीकृत विधेयको का दो बार अस्वीकार करन का अधिकार था पर यदि लाक सदन फिर भी तीसरी बार उसे पारित कर दे और इस बीच म दो वष का समय व्यतीत हो जाए, तो ऐसा विधेयक राजा की स्वीकृति के पश्चात् कानून बन जाता था, चाह उसे लाड सभा ने स्वीकार किया हो या न किया हो। दो वष के समय का हिसाब लोक सदन द्वारा किसी विधेयक के पहले पारायण के द्वितीय वाचन की तिथि

से लेकर व उसके तीसरे पारायण के तृतीय वाचन की तिथि तक लगाया जाता था। इस प्रकार सन् १९११ के संसदीय कानून की व्यवस्था के अनुसार साधारण विधेयकों के विषय में लार्ड सभा को दो वर्ष का विलम्ब करने का अधिकार प्राप्त था। पर सन् १९४९ के संसदीय कानून के अनुसार यह विलम्ब करने का समय केवल एक वर्ष कर दिया गया है। अब लार्ड सभा लोक सदन द्वारा पारित किसी विधेयक को केवल एक बार अस्वीकृत कर सकती है, पर यदि लार्ड सभा द्वारा अस्वीकृत ऐसे विधेयक को लोक सदन दूसरी बार पारित कर दे और इस बीच में एक वर्ष का समय व्यतीत हो गया हो तो वह विधेयक राजा की स्वीकृति के पश्चात् कानून बन जाता है, चाहे लार्ड सभा ने उसे स्वीकार किया हो या न किया हो। एक वर्ष के समय के हिसाब लगाने की जो व्यवस्था की गई है वह यह है कि विधेयक के पहले पारायण (reading) के दूसरे वाचन की तिथि से लेकर उसके दूसरे पारायण के तीसरे वाचन की तिथि तक लगाया जाता है।

इस प्रकार हम देखते हैं, व्यवस्थापन के सम्बन्ध में लार्ड सभा का कार्य केवल यही है कि संशोधनों को प्रस्तावित कर सके, विधेयकों को कुछ समय तक रोक सके और उनमें सम्बन्धित विवाद के द्वारा सरकार व जनता को प्रभावित कर सके।

कार्यपालिका से सम्बन्धित कार्य व शक्तियाँ—लोक सदन की ही तरह लार्ड सभा को भी अधिकार है कि वह प्रशासन के प्रत्येक पहलू के विषय में प्रश्नों द्वारा सरकार से सूचना प्राप्त कर सके और उसकी नीतियों व कार्यों पर खुला वाद विवाद कर सके। जब न्यायाधीशों को उनके पद से हटाने की बात का निर्णय होना होता है, तो लोक सदन व लार्ड सभा सम्मिलित रूप से निर्णय करते हैं। मन्त्रिमण्डल के कुछ सदस्य भी लार्ड सभा से लिये जाते हैं और लार्ड सभा का अध्यक्ष जिसे लार्ड चान्सलर (Lord Chancellor) कहा जाता है, आवश्यक रूप से मन्त्रिमण्डल का सदस्य होता है।

न्याय सम्बन्धी कार्य व शक्तियाँ—लार्ड सभा का तीसरे प्रकार का कार्य न्याय सम्बन्धी है। इस सम्बन्ध में उसका पहला कार्य उन महाभियोगों (Impeachments) की सुनवाई करना है, जो उसके समक्ष लोक सदन प्रस्तुत करता है। न्याय सम्बन्धी उसका दूसरा कार्य अपील के उच्चतम न्यायालय के रूप में कार्य करना है तथा वह ग्रेट ब्रिटेन व उत्तरी आयरलैण्ड के मामलों की अपील का सर्वोच्च न्यायालय है। लार्ड सभा जब अपील न्यायालय के रूप में कार्य करती है, तब उसके सब सदस्य भाग नहीं लेते, वरन् उस समय उसमें केवल नौ कानून लार्ड सभा की *न्याय समिति* के रूप में न्याय कार्य करते हैं।

लार्ड सभा का मूल्यांकन

लार्ड सभा के विषय में एक ओर यह कहा जाता है कि इंगलैण्ड की राजनैतिक व्यवस्था में उसका अस्तित्व एक असंगति के रूप में है। अतः जितना शीघ्र उसे दूर किया जा सके उतना ही अच्छा है। उसके विषय में दूसरा मत यह है कि

लाड सभा का बना रहना तो आवश्यक है, पर उसका सुधार होना चाहिये। पहली प्रकार का मत साधारणत वहाँ के मजदूर दल (Labour Party) का है, जिसने अनेक बार उसको समाप्त करने की बात कही है। जे० आर० क्लाइन्स (J R Clynes) के शब्दों म मजदूर दल का मत है कि 'लाड सभा एक ऐसी सस्था है, जिसका ठीक से सुधारा नही जा सकता, उसे समाप्त कर दिया जाना चाहिये।"[1] पर अधिकतर अग्रेज लोग इस मत के नही है कि उसे समाप्त कर दिया जाय। वे लोग वस्तुत यही मानते है कि लाड सभा बनी रहे, यद्यपि उसके सुधार के सभी पक्षपाती है। लाड सभा के पक्ष व विपक्ष का विवेचन हम निम्न प्रकार कर सकते है

लाड सभा का विपक्ष

अलोकतन्त्रीयता का प्रतीक—लाड सभा की सबसे पहली आलोचना यह की जाती है कि वह अलोकतन्त्रीयता का प्रतीक है, क्योकि उसकी सदस्यता का आधार वशानुगत है, जो लोकतन्त्रीय प्रणाली के पूणत विरुद्ध है। लोकतन्त्रीय प्रणाली का यह मुख्य मत्र है कि व्यवस्थापिका निर्वाचित हो और प्रत्येक योग्य नागरिक को उसके लिये प्रतिनिधि चुनने व चुन जाने का अधिकार प्राप्त हो। पर लाड सभा की सदस्यता का आधार निर्वाचन व योग्यता न होकर उत्तराधिकार व नामाकन है। इसके अतिरिक्त वह इस कारण भी अलोकतन्त्रीय है कि उसमे समाज के सभी वर्गों का प्रतिनिधित्व नही है। उसमे केवल धनी मानी व ऊँचे व्यापारियो के वग का प्रतिनिधित्व है। चूकि लोकतन्त्र का अथ ही यही है कि व्यवस्थापिका मे सम्पूण समाज का प्रतिनिधित्व हो, अत लाड सभा के प्रतिनिधित्व की व्यवस्था अलोकतन्त्रीय है।

एक दल की प्रभुता—दूसरा आधार जिसके कारण लाडसभा की आलोचना की जाती है यह है कि उसमे सदा एक ही दल का प्रभुत्व बना रहता है। समाज के विचारो व उनकी मान्यताओ के अनुसार दलीय स्थिति का परिवतन लोकतन्त्र की एक प्रमुख विशेषता है। जो दल समाज के विचारो व उसकी आकाक्षाओ का सबसे अधिक प्रतिनिधित्व करता है, वह शक्ति प्राप्त करता है। जब वह दल ऐसा नही रहता, तो उस दल का बहुमत समाप्त हो जाता है और उसकी शक्ति भी समाप्त हो जाती है। पर लाड सभा की उसकी सदस्यता का आधार उत्तराधिकार है। अत उनमे सदा ही रूढिवादी दल (Conservative Party) का प्रभुत्व बना रहता है। वह वस्तुत उन लोगो की गढी बनी रहती है जो रूढिवादिता के पोषक व प्रगतिशीलता के विरोधी होते है। वह उन सब कार्यों का विरोध करती है जो उदार दल या मजदूर दल की ओर से प्रगतिशीलता के नाम पर किये जाते है। उस समय जब सरकार रूढिवादी दल के हाथ मे होती है लाड सभा सब बातो मे लोक सदन का समथन करती है और जब सरकार अन्य किसी दल के हाथ मे होती है, तो वह लोक सदन के सभी कार्यों का विरोध करती है। मरियट के शब्दो म 'जब रूढिवादी दल

[1] 'The House of Lords is an institution which cannot well be reformed, if it cannot be mended it must be ended —*J R Clynes*

की सरकार होती है, तो लार्ड सभा गूंगे कुत्ते की तरह व्यवहार करती है और अन्य अवसरों पर वह खूंखार भेड़िये की तरह व्यवहार करती है'[1] तथा जैसा लार्ड बाल्फोर ने कहा है "लार्ड सभा का कार्य केवल यह देखना है कि रूढ़िवादी दल का प्रभुत्व सदा बना रहे, चाहे उसकी सरकार हो या न हो।"[2]

सन् १९४७ में की हुई गणना के अनुसार ८४५ सदस्यों में से केवल ३८ सदस्य मजदूर दल के ६५ सदस्य उदार दल के व शेष ३६० सदस्य रूढ़िवादी दल के और शेष रूढ़िवादी दृष्टिकोण के थे।

सदस्यों की उदासीनता

इसके अतिरिक्त लार्ड सभा के अधिकांश सदस्य अपने विधायक के कार्य के प्रति उदासीन रहते हैं। वे लोग बहुत कम बैठकों में सम्मिलित होते हैं। एक बार तो एक सदस्य को द्वारपाल ने सभा भवन में घुसने नहीं दिया था, क्योंकि वह यह नहीं जानता था कि वह व्यक्ति भी लोक सभा का कोई सदस्य है। सन् १९३८ में की गई एक गणना के अनुसार लार्ड सभा के ७२६ सदस्यों में ३७१ सदस्य ऐसे निकले, जिन्होंने सन् १९१९ से १९३१ तक कभी भी वाद विवाद में भाग नहीं लिया था, १११ सदस्य ऐसे रहे जिन्होंने कभी भी अपने मत का प्रयोग नहीं किया तथा केवल ८३ सदस्य ऐसे थे, जिन्होंने सदन की कार्यवाही में भाग लिया था।

इस प्रकार चूंकि यह स्पष्ट है कि उसकी सदस्यता का आधार अलोकतन्त्रीय है, उसकी रचना ऐसी है कि उसमें सदा एक ही दल की प्रभुता बनी रहती है और उसके सदस्य अपने कार्य के प्रति प्रायः उदासीन रहते हैं, यह कहा जाता है कि उसकी स्थिति का या तो सुधार होना चाहिये या उसे समाप्त कर दिया जाना चाहिये।

लार्ड सभा का पक्ष

जैसा ऊपर कहा गया है कि लोकमत इसी दिशा में है कि लार्ड सभा को बनाये रखा जाय, यद्यपि सभी यही चाहते हैं कि उसका सुधार अवश्य किया जाय। जिन आधारों पर लार्ड सभा को बनाये रखने की बात कही जाती है, उन्हें हम निम्न प्रकार रख सकते हैं

लोकतन्त्र की सुरक्षा

सबसे पहला आधार जिस पर लोग लार्ड सभा को बनाये रखने का समर्थन करते हैं, लोकतन्त्र की सुरक्षा है। लोकतन्त्र की सबसे प्रमुख आवश्यकता यह है कि व्यवस्थापन पर किसी एक संस्था अथवा दल का एकाधिकार न होने पाये और लोगों

---

1 'The House of Lords behaves like dumb dog while a conservative government were in office and ravening wolf at other times
—Marriot

2 "The House of Lords is intended to see that in office or out of it the conservative party is permanently in power
—Lord Balfour

की स्वतन्त्रता व उनके मौलिक अधिकार सुरक्षित बने रहे। इसके लिए यह आवश्यक है कि व्यवस्थापिका द्विसदनीय हो और एक सदन के व्यवस्थापन कार्य की देखभाल दूसरा सदन करता रहे। अत इस आधार पर यह आवश्यक है कि लार्ड सभा इगलैण्ड की ससद के दूसरे सदन के रूप मे अवश्य बनी रहे। यदि लार्ड सभा नही रहेगी तो लोक सदन अधिनायक बन जायगा, सत्तारूढ दल स्वच्छन्दतापूर्वक लोगो की स्वतन्त्रता व उनके अधिकारो के साथ खिलवाड कर सकेगा तथा शासन का रूप लोकतन्त्र का न रह कर अधिनायकतन्त्र का बन जायगा। एस अधिनायकतन्त्र की निरकुशता इगलण्ड मे और भी अधिक होगी, क्योकि वहा ससद को ही सर्वोच्च सत्ता प्राप्त है और वहा अमेरिका की तरह न न्यायिक पुनर्विचार (Judicial Review) की व्यवस्था है और न रूस की तरह व्यक्ति के मौलिक अधिकारो की व्यवस्था ही है। एसी दशा मे यह अत्यन्त आवश्यक है कि एकसदनीय व्यवस्था के कारण उत्पन्न होने वाली एक दल की अधिनायकीय प्रवृत्ति से लोकतन्त्र की रक्षा की जाय और एक सदन की तानाशाही को रोकने के लिए दूसरे सदन का बनाये रखा जाय। इस सम्बन्ध मे जसा मक्कनी ने कहा है ' इतनी अद्वितीय व व्यापक शक्तियो का एक सदन के अस्थिर बहुमत के मनमाने निर्णयो पर छोडकर सुरक्षा नही रह सकती, चाहे किसी प्रकार के मताधिकार के आधार पर उसका निर्वाचन हुआ हो और चाहे किन्ही भी सिद्धान्तो के आधार पर वह अपना कार्य करता हो।'[1] क्रॉमवल ने कुछ समय के लिए लार्ड सभा को समाप्त कर दिया था। पर उसके बिना वह भी काम न चला सका और उसे उसकी स्थापना फिर से करनी पडी थी। उसकी पुनर्स्थापना करते समय उसे भी यह स्वीकार करना पडा था कि इगलैण्ड के लोगो को "एक रोक लगाने वाली अथवा सतुलन करने वाली शक्ति की आवश्यकता है और जब तक किसी एसी सतुलन करने वाली वस्तु की व्यवस्था नही होती, सुरक्षा नही हो सकती।"[2]

लोकतन्त्र के जोश की प्रत्यौषधि

दूसरा आधार जिस पर लार्ड सभा के बनाये रखने का समर्थन किया जाता है, यह है कि उसके रहने से व्यवस्थापन का स्तर नही गिरने पायगा। लोक सदन प्रतिनिध्यात्मक सस्था है। उसका निर्माण जन-साधारण द्वारा निर्वाचित उन सदस्यो के द्वारा होता है, जो प्राय क्रान्तिकारी विचार वाले तथा युवक वृत्ति के होते हैं।

---

1 "Powers so tremendous and unexampled cannot safely be entrusted to the arbitrary decisions of the fluctuating majorities of any single chamber, no matter what may be the franchise on which it has been elected or the principles on which it conducts its business" —*McKechnie*

2 While re establishing the House of Lords Cromwell had said By the proceedings of the Parliament, you see they stand in need of a check or balancing power I tell you that unless you have some such thing as a balance we cannot be safe

अपने जोश के कारण वे प्राय यही चाहते हैं कि उनके कार्यक्रमो का पूरा करने के लिये व्यवस्थापन शीघ्र से शीघ्र पूरा हो सके। जोश म वे प्राय यह नही देखते कि उनके द्वारा प्रस्तावित व्यवस्थापन वास्तविक रूप मे हितकारी है या नही। निर्वाचित सस्था होने के कारण लोक सदन म प्राय किसी न किसी एक दल का बहुमत होता है। वह अपने बहुमत के समर्थन के आधार पर जैसा चाहे वैसा व्यवस्थापन कर सकता है। अत इस प्रकार के सदन द्वारा किये हुए व्यवस्थापन के दोषो को दूर करने के लिये यह आवश्यक है कि दूसरा सदन उन पर पुनर्विचार करने के लिये हो। लोक सदन द्वारा पारित विधेयको पर लार्ड सभा मे विचार होना है। उसमे कुछ समय लगता है जिसके कारण प्रेस व जनता द्वारा भी विधेयकों के विषय पर विचार हो जाता है। लार्ड सभा जब विधेयको का सशोधनो सहित लोक सदन को लौटा देती है, तो प्रेस व जनता के विचारो से प्रभावित होकर लोक सदन भी उस पर शान्तिपूर्वक विचार कर लेता है। इस प्रकार लार्ड सभा के अस्तित्व से व्यवस्थापन कार्य म समय के तत्व का प्रवेश आवश्यक हो जाता है और व्यवस्थापन उन दोषो से मुक्त हो जाता है, जो जल्दबाजी के कारण उसमे आ जाते है। इसके अतिरिक्त लार्ड सभा की रचना किसी दलीय आधार पर नही होती। वह एक स्थाई सदन होता है। अत वह दलीय पक्षपात से रहित होकर व्यवस्थापन पर विचार कर सकता है। इस प्रकार लार्ड सभा चूंकि लोकतन्त्र के जोश की प्रत्यौषधि के रूप मे कार्य करती है और एक सदन के अविचारपूर्ण व्यवस्थापन पर रोक लगाती है, अत उसका अस्तित्व आवश्यक है।

व्यवस्थापन की सुविधा

तीसरा आधार जिस पर लार्ड सभा को बनाये रखने की बात कही जाती है यह है कि इसके बने रहने से व्यवस्थापन कार्य मे सुविधा होती है। राज्य का रूप लोककल्याणकारी हो जाने के कारण राज्य का कार्य व व्यवस्थापन का विस्तार बढ़ता जा रहा है। प्रत्येक देश की व्यवस्थापिका सस्थाओ पर व्यवस्थापन कार्य का भार इतना अधिक है कि वे सरलता से उसे सम्हाल भी नही पाती। इगलण्ड के विषय म भी यही बात है। व्यवस्थापन कार्य के लिये दो सदन होने से दोनो ही व्यवस्थापन कार्य कर सकते है। सामान्य विधेयको पर लार्ड सभा भी पहले विचार करके लोक सदन को भेज सकती है। इस प्रकार लोक सदन का समय बच सकता है। पर लार्ड सभा के न होने से लोक सदन पर व्यवस्थापन का कार्य भार इतना अधिक हो सकता है कि या तो वह पूरा न हो सके अथवा वह ठीक से किया न जा सके। जैसा मार्टिन लिंडसे ने कहा है "लार्ड सभा के व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्यों की समाप्ति से लोक सदन का कार्य बहुत अधिक—प्राय दुना हो जायगा।[1] अत यह आवश्यक है कि लार्ड सभा ससद के दूसरे सदन के रूप म बनी रहे।

---

1 'The abolition of the legislative functions of the House of Lords would greatly increase indeed almost double the work of the House of Commons —*Martin Lindsay*

योग्यता का भण्डार

चौथी बात जो लाड सभा को बनाये रखने के पक्ष म कही जाती है, यह है कि लाड सभा योग्यता के भण्डार के रूप म दश की सेवा कर सकती ह। लाड सभा के पक्ष पोपको का कहना है कि लाड सभा के कुछ सदस्य ऐसे अवश्य होते ह, जिनकी सदस्यता के कारण लाड सभा को योग्यता, राजनय व शासन सम्बन्धी ज्ञान का भण्डार कहा जा सकता है। उनका मत है कि राजा लाड सभा के लिए सदस्या को मनोनीत करन के अपने अधिकार के द्वारा एस लोगो को लाड सभा की सदस्यता प्रदान करे, जो देश के वयोवृद्ध राजनीतिज्ञ हो, विद्वान हो, वैज्ञानिक हो अथवा जो अन्य किसी रूप म दलगत राजनीति से अलग रहकर दश की सेवा कर सकते हो। ऐसा करने स लाड सभा एक ऐसी सस्था बन जायगी जो योग्यता के भण्डार के रूप म देश की सेवा कर सकेगी।

लार्ड सभा के सुधार के सुझाव

उक्त आधारो पर लाड सभा के बनाये रखने का समथन किया जाता है, पर उसका वतमान स्वरूप उन आवश्यकताओ की पूर्ति नही कर सकता, जिनके लिए लाड सभा के बनाये रखने की बात कही जाती है। अत लाड सभा क सुधार के प्रश्न पर अनेक समितियो व आयोगो द्वारा विचार किया जा चुका है, जिनम से रोज बरी समिति, लायड जाज आयोग तथा ब्राइस आयोग प्रमुख है। समय समय पर लाड सभा क सुधार के लिए जो सुझाव रखे गये है, उनमें से मुख्य मुख्य निम्न प्रकार ह

१ वश परम्परानुसार पीर बनाये जाने की प्रथा समाप्त कर दी जानी चाहिये। इसके स्थान पर राजा को चाहिये कि योग्य व्यक्तियो को जीवन भर के लिये लाड सभा का सदस्य नियुक्त किया करे। इस काय म उसकी सहायता एक निर्वाचित समिति कर। इस प्रकार लाड सभा के सदस्य धनी व रूढिवादी व्यक्ति ही नही होंगे, वरन् योग्यतम व्यक्ति भी उसके सदस्य हो सकेंगे।

२ वतमान पीर अपने मे स कुछ को निश्चित सख्या मे लाड सभा का प्रतिनिधि चुन द। धीरे-धीरे उनका प्रतिनिधित्व समाप्त हो जायेगा, और समय बीतने पर वशानुक्रम पर आधारित पीर लोग समाप्त हो जायगे।

३ लाड सभा के सदस्यो को कुछ निश्चित पारिश्रमिक मिलना चाहिये और उसकी मात्रा उनकी उपस्थिति पर निभर होनी चाहिये। ऐसा करने स सदस्यो की उदासीनता समाप्त हो जायगी और व अनुपस्थित रहना छोड दग।

४ लाड सभा क सदस्यो को इस बात की छूट होनी चाहिये कि वे लोक सदन की सदस्यता ग्रहण करने के लिये लाड सभा की सदस्यता से त्यागपत्र दे सक। ऐसा होने से योग्य व्यक्ति भी लाड सभा के सदस्य होना पसन्द करग।

५ लाड सभा का अधिकार यही रहना चाहिये कि वह विधेयको को केवल निश्चित समय के लिये ही रोक सके। दूसरे शब्दो म उनका निषेधाधिकार, विलम्ब का निषेधाधिकार ही होना चाहिये, पूण निषेधाधिकार नही। फिर भी व्यवस्था ऐसी

होनी चाहिये कि लार्ड सभा व्यवस्थापन मे महत्वपूर्ण भाग ले सके और वह उदासीन दर्शक मात्र ही न रह कर लोक सदन की सक्रिय सहयोगिनी बन सके।

लोक सदन (House of Commons)

इगलण्ड का लोक सदन ससार का सबसे पुराना प्रतिनिधि सदन है। इगलैंड के व्यवस्थापक अग के रूप म इसका महत्व इतना अधिक है कि प्रतिदिन की बोल चाल मे हम उसे ससद का पर्यायवाची मान लेते हैं। वस्तुत लोक सदन व लार्ड सभा दोनो ही से मिल कर ससद पूरी होती है और व्यवस्थापन कार्य दोनो ही सदनो द्वारा निश्चित प्रक्रिया के अनुसार किया जाता है। लोक सदन का ही व्यवहार म सम्मान का कारण लोक सदन के व्यवस्थापन सम्बन्धी वे अधिकार हैं, जिनकी व्यापकता के कारण वह व्यवस्थापन के क्षेत्र म सर्वेसर्वा बन जाता है। यही कारण है कि नैरीमन जसे लेखको को हम यह कहते हुए पाते है कि "ससद की सप्रभुता लोक सदन मे निवास करती है।"[1]

लोक सदन की रचना

सन् ४८ के प्रतिनिधित्व सम्बन्धी कानून के पारित होने के बाद से लोक सदन अब पूर्ण रूप मे प्रतिनिधि सदन हो गया है। इस समय लोक सदन की सदस्य सख्या ६३० है, जिनम ५११ इगलण्ड के, ३६ वेल्स के, ७१ स्कॉटलण्ड के व १२ उत्तर आयरलण्ड के होते है।[2] सभी सदस्य पृथक पृथक निर्वाचन क्षेत्रो से 'एक व्यक्ति एक मत' के आधार पर वयस्क मताधिकार द्वारा चुने जाते हैं। लोक सदन के सदस्यो का वेतन १००० पौण्ड वार्षिक होता है और उन्हे ७५० पौण्ड वार्षिक अन्य व्यय के लिये भत्ता मिलता है। इसके अतिरिक्त बिना किराये के रेल यात्रा करने की सुविधा भी प्राप्त होती है। उनका निर्वाचन पाँच वर्ष के लिये होता है और उनकी सदस्यता ससद के कार्यकाल के साथ-साथ चलती है।

लोक सदन के पदाधिकारी

लोक सदन का प्रमुख अधिकारी अध्यक्ष (Speaker) होता है। उसका निर्वाचन प्रत्येक नयी ससद के निर्माण के बाद उसके सदस्यो द्वारा किया जाता है। अन्य ससदीय अधिकारियो म साधन समिति का अध्यक्ष (Chairman of the Committee of the Ways and Means), उपाध्यक्ष (Deputy Speaker) प्रमुख होते हैं, जिनका चुनाव भी लोक सदन के सदस्यो द्वारा किया जाता है। असंसदीय स्थाई अधिकारियो मे सदन का लिपिक (Clerk of the House), व सारजेन्ट एट आर्म्स (Seargent-at arms) तथा चपलेन (Chaplain) प्रमुख होते हैं।

---

1 'Sovereignty of Parliament resides in the House of Commons
—Nerimann

2 See Britain an Official Hand Book 1963 edition pp 32 34

लोक सदन की शक्तियाँ व उसके काय

लोक सदन की शक्तियो व उसके कार्यो का अध्ययन करते समय हम अंग्रेजी सविधान की उस विशेषता का स्मरण स्वत हो जाता है जिसे सिद्धान्त व व्यवहार का भेद कहा जाता है। जिस तरह राजा की शक्तियो के सैद्धान्तिक व व्यावहारिक रूप म भेद है, उसी प्रकार लोक सदन की शक्तियो व उसके कार्यो के दोनो प्रकार के रूपो म भेद है। दूसरे शब्दो मे, सद्धान्तिक रूप म जितनी शक्तियाँ लोक सदन को प्राप्त है अथवा जितने उसके काय हैं उतनी शक्तियो का उपभोग व उतने काय वह व्यावहारिक रूप म नहा करता। उसकी शक्तिया व उसके कार्यों के दो पक्ष है—सद्धान्तिक व व्यावहारिक, जसा उसकी शक्तिया व उसके कार्यों के निम्न विवेचन स स्पष्ट हो जायेगा।

लोक सदन व व्यवस्थापन—मूलत लोक सदन व्यवस्थापिका सस्था है। वह साधारण व सवधानिक दोनो प्रकार के कानूनो का निर्माण करने की अधिकारिणी है। सवैधानिक कानूनो को भी लोक सदन उसी सरलता से पारित कर सकता है जिस सरलता स वह साधारण कानूनो को पारित कर सकता है। कानून निर्माण के क्षेत्र म अन्तिम अधिकार लोक सदन का ही है। लार्ड सभा विधेयको के कानून बनने देने मे केवल कुछ देर कर सकती है। लोकसदन का व्यवस्थापन क्षेत्र भी सवव्यापक है। देश का कोई स्थान, कोई वस्तु व कोई व्यक्ति एसा नही है जो उसके व्यवस्थापन क्षेत्र मे बाहर हो। देश म अन्य ऐसी शक्ति भी नही है जो व्यवस्थापन के क्षेत्र मे उसस उच्चतर हो। अमेरिका की तरह वहा न्यायपालिका को यह अधिकार प्राप्त नही है कि ससद द्वारा पारित किसी कानून को वह अवध घोषित कर सके। इस प्रकार लोक सदन इगलण्ड मे उच्चतम कानून निर्मात्री सस्था है।

पर यदि व्यावहारिक दृष्टिकोण से व्यवस्थापन के सम्बन्ध म हम लोक सदन की स्थिति को देख, तो उसकी शक्ति की अवास्तविकता स्पष्ट हो जाती है। मन्त्रिमण्डल के प्रकरण मे जसा हमने देखा था, अधिकाश व्यवस्थापन मन्त्रिमण्डल द्वारा प्रस्तावित किया जाता है। अधिकाश विधेयक मन्त्रिमण्डल द्वारा तयार किये जाते है और उसके सदस्य ही उन्हे सदन मे प्रस्तुत करते व उनका सचालन करते है। लोक सदन के सदस्यो को पहले तो इतना समय ही नही मिलता कि वे किसी विधेयक का प्रारूप तयार कर सकें और यदि कोई सदस्य किसी विधेयक को तयार करके सदन मे प्रस्तुत कर भी दे, तो उसका स्वीकृत होना या न होना व्यवहार म मन्त्रिमण्डल के समथन पर ही निभर करता है। विधेयको को अस्वीकार करने के लिये लोक सदन व्यवहार म स्वतन्त्र नही है क्योकि अन्ततोगत्वा लोक सदन के बहुमत दल को अपने मन्त्रिमण्डल द्वारा प्रस्तावित व्यवस्थापन का समथन करना ही पड़ता है। इस प्रकार व्यवहार म स्थिति यह है कि व्यवस्थापन सम्बन्धी क्षेत्र म लोक सदन का नहीं, वरन् मन्त्रिमण्डल का नेतृत्व रहता है।

लोक सदन व वित्त व्यवस्था—इंगलण्ड मे एक सुप्रसिद्ध कहावत है कि राज कोष जनता के अधिकार की वस्तु है और यही कारण है कि जनता के प्रतिनिधि सदन को बजट के सम्बन्ध में अंतिम अधिकार प्राप्त है। बजट के सम्बन्ध म लोक सदन का एकाधिकार है। लार्ड सभा वित्त विधेयको को केवल एक माह के लिये रोक सकती है। वित्त विधेयक केवल लोक सदन मे ही सबसे पहले प्रस्तुत किये जा सकते हैं और उसके द्वारा स्वीकार होने के पश्चात् यदि एक माह का समय बीत जाने तक लार्ड सभा उन्हे न भी स्वीकार करे, तो भी वे कानून बन जाते हैं। इस प्रकार हम देखते है कि सिद्धान्त रूप मे राजकीय वित्त पर लोक सदन का पूर्ण अधिकार है।

पर व्यावहारिक स्थिति दूसरी ही है। राजकीय बजट का निर्माण मन्त्रिमण्डल द्वारा ही किया जाता है। उसके एक सदस्य वित्त मन्त्री (Chancellor of Exchequer) द्वारा वह सदन म प्रस्तुत किया जाता है। बजट सम्बन्धी प्रस्ताव राजमुकुट (Crown) की सिफारिश के बिना प्रस्तुत नही किये जा सकते और राजमुकुट की सिफारिश व्यवहार मे मन्त्रिमण्डल की ही सिफारिश होती है। इस प्रकार बजट के सम्बन्ध में नेतृत्व लोक सदन के हाथ म न होकर मन्त्रिमण्डल के हाथ म रहता है। बजट के प्रस्तुत होने के पश्चात् भी लोक सदन का अधिकार केवल उसमे कटौती करने का या उसे पूर्णत अस्वीकृत करने का है। वह अपनी ओर से व्यय म न कोई वृद्धि कर सकता है और न कोई नवीन व्यय अथवा कर प्रस्तावित कर सकता है। मन्त्रिमण्डल अपने दलीय बहुमत के समर्थन के आधार पर बजट को प्राय उसी रूप म पारित करा लेता है जिसमे वह उसे प्रस्तुत करता है। इस प्रकार लोक सदन की वित्त सम्बन्धी शक्ति का प्रयोग भी व्यवहार मे मन्त्रिमण्डल ही करता है।

लोक सदन व कार्यपालिका—कार्यपालिका के सम्बन्ध म भी लोक सदन की शक्ति महत्वपूर्ण है। जैसा लास्की ने कहा है "सरकार बनाना तथा उसे राजकाज करने का नियमित अधिकार प्रदान करना या न करना लोक सदन का ऐसा प्रमुख कार्य है जिस पर और सब कार्य निर्भर करते हैं।"[1] लोक सदन यदि सरकार को यह आवश्यक अधिकार प्रदान न करे और अपना समर्थन उसे प्रदान न करता रहे तो सरकार का काम चलना सम्भव नही हो सकता। सिद्धान्तत मन्त्रिमण्डल लोक सदन की एक समिति मात्र है। लोक सदन उस पर अपना नियंत्रण रखता है। वह मन्त्रिमण्डल से सार्वजनिक विषयो पर प्रश्न पूछता है उसके कार्यों की आलोचना करता है, आवश्यकता पडने पर मन्त्रिमण्डल की भर्त्सना करता है और उसके विरुद्ध अविश्वास प्रकट करके उसे पदच्युत करता है। बजट पर अपना नियंत्रण रख कर भी लोक सदन

---

1 The business of making a government and providing it or refusing to provide it with the formal authority for carrying on the public business is the pivotal function of the House of Commons upon which all other functions turn —*Laski*

कायपालिका के कार्यों पर अपना अंकुश रखता है। इस प्रकार हम देखते हैं कि सिद्धान्त रूप से कायपालिका के क्षेत्र में भी लोकसदन को पर्याप्त शक्ति प्राप्त है।

पर व्यावहारिक दृष्टि से कायपालन के सम्बन्ध में लोक सदन की शक्ति अवास्तविक है। यह कहना कि मन्त्रिमण्डल लोकसदन की समिति मात्र है और वह केवल लोक सदन के निर्णयों को कार्यरूप देती है केवल सैद्धान्तिक तथ्य ही है। व्यवहार में नीति निर्धारण सम्बन्धी अधिकांश निर्णय मन्त्रिमण्डल द्वारा ही किये जाते हैं। लोक सदन की स्वीकृति केवल औपचारिक होती है। जैसा नेरीमन ने कहा है "नीति का निर्धारण तो पूर्णतः मन्त्रिमण्डल ही करता है, यह हो सकता है और प्रायः होता भी है कि उसकी घोषणा सदन द्वारा नहीं, वरन् सदन में कर दी जाय।"[1] निर्धारित नीति का क्रियान्वय भी मन्त्रिमण्डल स्वयं ही परिस्थितियों व आवश्यकताओं के अनुकूल करता है। लोक सदन के सदस्यों को प्रश्न पूछने का अधिकार है, कटौती प्रस्ताव रखने का अधिकार है और अन्ततोगत्वा अविश्वास प्रकट करने तक का अधिकार है। पर व्यवहार में इन सब से लोक सदन कायपालिका से कुछ मामलों की जानकारी मात्र ही प्राप्त कर सकता है अथवा उसके कार्यों की किसी हद तक आलोचना ही कर सकता है, उसे सरलता से पदच्युत नहीं कर सकता। कायपालिका को पदच्युत करने के अधिकार का प्रयोग लोक सदन व्यवहार में कितना करता है, यह इस बात से ही स्पष्ट है कि सन् १८८५ से अब तक कभी भी कोई मन्त्रिमण्डल लोक सदन द्वारा पदच्युत नहीं किया गया है। वास्तव में अपने दल के बहुमत के आधार पर मन्त्रिमण्डल ही लोक सदन पर हावी रहता है और लोक सदन के सरकार बनाने व बिगाड़ने के अधिकार की बात केवल सिद्धान्तत ही सत्य है।

लोक सदन का मूल्यांकन

लोक सदन की शक्तियों व उसके कार्यों के उक्त विवेचन से जैसा हमने देखा उसकी शक्ति व उसके अधिकार केवल सैद्धान्तिक हैं। व्यवहार में व्यवस्थापन, वित्त व कायपालन सभी क्षेत्रों में प्रमुखता कायपालिका की ही है। ऐसी दशा में यह प्रश्न स्वभावतः उठता है कि क्या लोक सदन का अस्तित्व व्यर्थ है? क्या उसका कोई उपयोग ही नहीं है? देश के शासन सूत्र में लोक सदन का निश्चित उपयोग है।

आलोचना का मंच व लोकमत का केन्द्र

लोक सदन का सबसे पहला उपयोग यह है कि वह सरकार के कार्यों की आलोचना के मंच व लोकमत की अभिव्यक्ति के केन्द्र के रूप में कार्य करता है। लोक सदन में जनता के प्रतिनिधि सरकार के कार्यों की आलोचना करते हैं व सरकार के

---

1 Policy is formulated solely by the Cabinet it may be and very often is announced in the House but not by the House

—*Nerimann*

प्रतिनिधि उनका उत्तर देते है। इसमे सरकार की नीतिया व उसके कार्यों पर प्रकाश पडता है। लोक सदन के सदस्य प्रशासन की नीतियो व कार्यों के विषय म अपने अपने मत प्रकट करते हैं, जिसमे लोकमत का निर्माण होता है। यही कारण है कि जनिंग्स ने लोक सदन को 'आलोचना का मच व लोकमत का केन्द्र'[1] कहा है। आलोचना की दृष्टि से लोक सदन के प्रतिपक्षी दल का कार्य बडा महत्वपूर्ण है और उसके लिए उसे पारिश्रमिक दिया जाता है। इसीलिये यह कहा जाता है कि इगलैड की सरकार अपनी आलोचना कराने के लिये भी वेतन देती है।

प्रतिपक्षी दल जनसाधारण का प्रशासन की समस्याओ के विषय म भी प्रशिक्षित करता है। सरकार द्वारा प्रस्तुत उन समस्याओ के समाधानो मे क्या दोष हैं, इसको भी वह जनता के समक्ष रखता है। अत जनता सरकार के क्रियाकलाप के प्रति सदा सतर्क बनी रहती है और सरकार यह जानती रहती है कि यदि वह प्रशासन म ढील करेगी और लगातार गलतिया करती जायगी, तो उसकी शक्ति छिन जायगी। जसा लास्की ने कहा है 'उत्तरदायी सरकार पर सदा आने वाली हार की छाया रहती है।'[2]

प्रतिपक्षी दल प्रश्नो के द्वारा पहले यह जानकारी प्राप्त करता है कि अमुक मामले मे सरकार क्या कर रही या करने जा रही है। फिर वह सरकार की त्रुटियो को व उसकी नीतियो की कमियो व असफलताओ की आलोचना करता है, स्थगन प्रस्ताव रख कर उस पर विवाद करता है और अवसर पाकर सरकार की भर्त्सना, निन्दा व उसके प्रति अविश्वास के प्रस्ताव प्रस्तुत करता है। प्रतिपक्षी दल अविश्वास प्रस्ताव आदि द्वारा प्राय सरकार को पदच्युत करने म सफल नही होता, पर प्रश्नो पूरक प्रश्नो व स्थगन प्रस्ताव व उनके सम्बन्ध मे सरकार की ओर से प्रस्तुत किये गये स्पष्टीकरणो के माध्यम से सरकार पर सदन के विचारो की और सदन पर सरकार के विचारो की एक निश्चित प्रतिक्रिया होती रहती है। इस प्रकार जसा नरीमन ने कहा है 'ससद को शासक व शासितो के बीच होने वाली उस प्रतिक्रिया का केन्द्र कहा जा सकता है जिससे दोनो परस्पर प्रभावित होते रहते हैं।'[3]

राजनीतिज्ञ व शासन कुशल व्यक्तियो के चयन का स्थान

लोक सदन का दूसरा उपयोग यह है कि उसके माध्यम से देश के राजनीतिज्ञ व शासन कुशल व्यक्तियो के व्यक्तित्वो पर प्रकाश पडता रहता है। लोक सदन के

---

1 Jennings calls House of Commons a forum of criticism and focus of public opinion

2 'Responsible government lives on the shadow of coming defeat' —Laski

3 'Parliament may be said to be the focus of interaction between the government and the governed by which each affects and moulds the other' —Nerimanr

सदस्य व मन्त्रिगण सदन में होने वाले वादविवाद में अपने राजनीति सम्बन्धी ज्ञान, तथा अपनी शासनकुशलता का परिचय देते हैं। अतः यह सबको मालूम हो जाता है कि कौन लोग आवश्यकता पड़ने पर मन्त्रिपद अथवा अन्य उत्तरदायी पदों पर काम कर सकते हैं। इस प्रकार लोक सदन को राजनीतिज्ञों व शासन कुशल व्यक्तियों के चयन का स्थान माना जाता है।

सहमति पर आधारित लोकतन्त्र का माध्यम

लोक सदन का एक अन्य महत्वपूर्ण उपयोग यह है कि उसके माध्यम से सहमति पर आधारित लोकतन्त्र सम्भव हो जाता है। लोक सदन के माध्यम से जनता के प्रतिनिधियों की एक बड़ी संख्या का सम्बन्ध शासन के कार्यों से बना रहता है। उसके कारण यह पता चलता रहता है कि सरकार की ओर से जो कुछ किया जा रहा है, उसे जनता का साधारण समर्थन प्राप्त है या नहीं। प्रतिनिधियों के माध्यम से एक ओर जनता को यह पता चलता रहता है कि उनकी सरकार क्या कर रही है, तो दूसरी ओर सरकार को यह पता चलता रहता है कि उनकी नीतियों व उनके कार्यों की जनता पर क्या प्रतिक्रिया हो रही है। वस्तुतः लोक सदन के अस्तित्व के कारण सरकार यह जानती रहती है कि जनता उस पर भी अंकुश रखने वाली शक्ति है और वह अपने उस अंकुश का प्रयोग लोक सदन के माध्यम से करती है। लोक सदन वस्तुतः उस प्रभुता की अभिव्यक्ति के साधन के रूप में काम करता है जिसे लोक प्रभुता (Popular Sovereignty) कहा जाता है और उसके माध्यम से लोकतन्त्र लोकप्रभु की सहमति से चलता रहता है।

लोक सदन के अस्तित्व के कारण ही लोक सदन में जनता के प्रतिनिधि शासन कार्य पर खुले रूप से विवाद कर सकते हैं तथा आलोचना द्वारा सरकार को वैसा करने के लिए बाध्य कर सकते हैं जैसा लोकमत चाहता हो। यद्यपि शासन के ऐसे कुछ कार्य गुप्त अवश्य रखे जाते हैं जिनका गुप्त रखना ही देश के व्यापक हित में होता है, तथापि साधारण व्यवस्था यही है कि सरकार लोक सदन से छिपा कर कोई कार्य नहीं कर सकती। लोक सदन के अस्तित्व के कारण ही अल्पसंख्यक दल राष्ट्र के मामलों व शासन की नीतियों के विषय में अपने विचार व्यक्त करने के अधिकार का प्रयोग कर सकते हैं।

इस प्रकार हम देखते हैं कि लोक सदन के अस्तित्व के कारण देश का शासन जनता के प्रतिनिधियों के माध्यम से जनता की अनुमति व सहमति से चलता रहता है तथा ऐसा नहीं होने पाता कि एक बार शक्ति प्राप्त करके सरकार जैसे चाहे वैसे शासन कार्य चलाये। ऐमरी (Amery) ने अपनी पुस्तक थाट ऑन दी कॉन्स्टीट्यूशन्स में अंग्रेजी संविधान की इसी विशेषता की ओर संकेत किया है और कहा है कि "वहाँ का लोकतन्त्र अधिकार प्रदान पर आधारित न होकर सहमति पर आधारित है।"[1]

[1] British political system is one of "democracy by consent and not by delegation
—*Amery*

विपक्ष के काय

सरकार अपना काय लोक सदन के बहुमत के समथन के आधार पर चलाती है। वह सरकार का साथ प्राय प्रत्येक काय मे देता है। ऐसी दशा मे यह प्रश्न उठना स्वाभाविक है कि ससदीय विपक्ष का क्या काय है जिसके लिये सविधान मे व्यवस्था रखी गई है। पर यह निश्चय है कि उसके कुछ निश्चित उपयोगी काय है, जसा निम्न विवचन से स्पष्ट हो जायेगा।

आलोचना—विपक्ष का सबसे प्रमुख काय सरकार के कृत्यो की आलोचना करना ह। जेनिंग्स ने मन्त्रिमण्डल व ससद के सम्बन्ध के सन्दभ म लिखा है कि "ससद शासन नही कर सकती। वह आलोचना करने से अधिक और कुछ नही कर सकती"[1] तथा "यदि ससद का मुख्य काय आलोचना करना है, तो विपक्ष उसका अत्यन्त प्रमुख भाग है।"[2] ससद की ओर स मन्त्रिमण्डल के कार्यों की आलोचना मुख्यत विपक्ष की ओर से होती है। यो तो सरकारी दल के लोग भी प्रश्न करते है वाद विवाद म भाग लत है तथा कामरोको प्रस्ताव आदि के द्वारा सरकारी कार्यो की त्रुटियो को प्रकाश म लाते हैं, पर विपक्ष के सदस्य इस काय को अधिक निर्भीकतापूवक करत है क्योकि सरकार से उन्ह प्राय कोई मोह नही होता।

शासन की वकल्पिक नीति का प्रचार—विपक्ष सरकार के विरुद्ध निन्दा व अविश्वास का प्रस्ताव लान म भी नही हिचकता यद्यपि वह सरलतापूवक सरकार को पराजित नही कर सकता। वस्तुत ऐसा बहुत कम होता है कि विपक्ष के किसी निन्दा के प्रस्ताव अथवा अविश्वास प्रस्ताव पर सरकार की पराजय हो जाये, क्योकि सरकार का सदा अपने बहुमत दल का समथन प्राप्त रहता है। पर विपक्ष द्वारा समय-समय पर की हुई आलोचना से जनता का सरकार की नीतियो व उसके कृत्यो का अनौचित्य अवश्य मालूम होता रहता है। जनता को यह भी मालूम होता रहता है कि शासन की वकल्पिक नीति क्या हो सकती है। इस आधार पर जनता का समर्थन प्राप्त होने पर विपक्ष दल शासन की बागडोर संभाल लेता है। इस प्रकार ससद मे होने वाला वादविवाद सदा होते रहने वाला निर्वाचन अभियान होता ह जो जनता को शासन की वकल्पिक नीति के विषय मे सदा शिक्षित करता रहता है।

सरकारी नीति को प्रभावित करना—पदारूढ सरकार के कार्यों व उसकी नीतियो पर प्रभाव डालने का काय भी विपक्ष करता है। सरकार अपना काय अपने बहुमत के समथन के आधार पर करती है। विपक्ष उसको अपनी नीतियो म हटने को बाध्य नही कर सकता। पर उसका दृष्टिकोण व उसकी नीतियाँ सरकार

---

1 Parliament cannot govern It can do no more than criticize —Jennings

2 If Parliament's main function is to criticize, the opposition is its most important part —Jennings

के दृष्टिकोण व उसकी नीतियों को निश्चय रूप से प्रभावित करती हैं। सरकार को विपक्ष की धुआधार आलोचना का भय रहता है और वह इस बात के प्रति सदा सजग रहती है कि विपक्ष के दृष्टिकोण व उसकी आलोचना के प्रति लगातार उदासीन रहने का अर्थ यह भी हो सकता है कि आगामी निर्वाचन के समय वह अपदस्थ हो जाय। इस प्रकार विपक्ष सदा सरकारी दृष्टिकोण व नीतियों को प्रभावित करता रहता है।

लोकतन्त्र की सुरक्षा—विपक्ष लोकतन्त्र की सुरक्षा का कार्य भी करता है। वह आलोचना द्वारा सरकार को इस बात के लिये बाध्य किये रहता है कि वह अपनी नीतियों को लोक मत के अनुरूप बनाये रखे तथा बहुमत के समर्थन के आधार पर अपने को अधिनायक न बना ले। विपक्ष के माध्यम से अल्पमत का प्रकाशन होता रहता है तथा वह सरकार के शक्तिमद की प्रत्यौषधि के रूप में कार्य करता है। सरकार की अधिनायकतन्त्रीय प्रवृत्ति के विरुद्ध विपक्ष लोकतन्त्र की रक्षा करता है। जैसा जेनिंग्स ने कहा है "जब तक विपक्ष विद्यमान है, अधिनायकतन्त्र नहीं हो सकता।"[1]

विपक्ष की उपादेयता

विपक्ष के कार्यों के उपर्युक्त विवेचन के पश्चात् यह सरलता से देखा जा सकता है कि विपक्ष के अस्तित्व की क्या उपयोगिता तथा उपादेयता है। टीर्ने (Tierney) के अनुसार विपक्ष का कार्य 'कोई सुझाव न रखना प्रत्येक वस्तु का विरोध करना तथा सरकार को पलट देना ही है।[2] यह भी कहा जाता है कि उसके कारण शासन व व्यवस्थापन कार्य में विलम्ब होता है। पर इसमें विपक्ष की सही स्थिति पर प्रकाश नहीं पड़ता। जैसा उसके कार्यों के विवेचन में बताया गया है वह सरकारी नीतियों व उनके कृत्यों की कमियों की ओर जनता व स्वयं सरकार का ध्यान आकर्षित करता है, जिससे सरकारी क्रियाकलाप का परिमार्जन होता रहता है। इसके अतिरिक्त वह बहुमत के अत्याचार से भी जनता को बचाता है। बहुमत दल की सरकार को अधिनायक बनने से रोक कर वह लोकतन्त्र की रक्षा करता है। विपक्ष 'विरोध के लिये विरोध' करता है यह भी अतिशयोक्ति ही है। उसकी स्थिति विपक्ष की ही नहीं वैकल्पिक सरकार (*Alterna ive Government*) की भी होती है। जब बहुमत दल जनता का विश्वास खो देता है तब विपक्षी दल को शासन की बागडोर सँभालनी पड़ती है। यही कारण है कि विपक्ष केवल 'विरोध के लिए विरोध' करने की बात नहीं सोच सकता। वह सरकार के कृत्यों की आलोचना करते समय ऐसी कोई बात भी नहीं कह सकता है और न ऐसा कोई काम कर सकता है जि[illegible] सरकार

---

1 There is no dictatorship, so [illegible] is opp[illegible]

2 The duty of the opposition i[illegible] nothi[illegible] everything and to turn out th[illegible]

बनाने के बाद पूरा न कर सके। उसे वस्तुत उत्तरदायी दल की तरह कार्य करना होता है तथा यही कारण है कि राष्ट्रीय सकट के समय विपक्ष व सरकारी दल एक हो जाते है तथा सम्मिलित सरकार देश के शासन का सचालन करती है।

विपक्ष इसलिए फलता फूलता है कि बहुमत दल अपने बहुमत की शक्ति के आधार पर उसे नष्ट नही करना चाहता। बहुमत दल इसलिय विश्वासपूर्वक अपने बहुमत के आधार पर शासन चला सकता है कि उस विपक्ष की ओर से केवल वधानिक व क्रियात्मक विरोध की ही आशा रहती है। बहुमत समझता है कि विपक्ष सरकार का पलट सकता है, पर वह यह भी समझता है कि ऐसा वह केवल वधानिक ढग से ही करेगा। दोनो ही एक दूसरे के अस्तित्व का आदर करते है। इगलण्ड की ससदीय व्यवस्था की इसी अच्छाई पर गव करते हुए जेनिंग्स ने कहा है कि 'हम एक स्वतत्र जाति है, क्योकि हम लोग स्वतन्त्रतापूर्वक आलोचना कर सकते है तथा यदि हमारी आलोचना प्रभावकारी सिद्ध हो जाये, तो सरकार को हटने के लिये मजबूर भी कर सकते है।'[1] जेनिंग्स का मत है कि फलता फूलता विपक्ष किसी देश के लोगो की स्वतत्रता की निशानी है। उसने कहा है कि "यह जानने के लिये कि अमुक जाति राजनीतिक रूप से स्वतत्र है या नही, केवल यह जान लेना आवश्यक है कि वहा विपक्ष है या नही।[2] फ्राउड (Froude) ने दलीय व्यवस्था पर आधारित शासन व्यवस्था को अप्रत्यक्ष गृहयुद्ध की स्थिति माना है। पर वास्तविकता यह है कि दलीय व्यवस्था पर आधारित शासन व्यवस्था, जिसमे बहुमत दल व विपक्ष अपने अपने ढग से शासन के सचालन मे योगदान करते है, गृह युद्ध नही है, वरन् वह उसका विकल्प है, क्योकि बहुमत के साथ-साथ ऐसे विपक्ष के अस्तित्व से, जो पूर्ण स्वाधीनता से सरकार की आलोचना कर सके और फिर भी बहुमत के शासन के सम्मुख नतमस्तक रह सके, एक ऐसी व्यवस्था बन जाती है, जिसमे शासन का परिवर्तन बिना किसी हिंसापूर्ण उथल-पुथल के हो सकता है। इस दृष्टि से भी विपक्ष की उपादेयता असदिग्ध है।

ससदीय प्रतिनिधित्व

प्रतिनिधित्व की दृष्टि से लार्ड सभा पर तो कोई भी विचार करना ही व्यर्थ है क्योकि उसका तो रूप ही एक प्रतिनिधित्व रहित सस्था का है। जनता का प्रतिनिधित्व केवल लोक सदन मे होता है, जिसके लिये सम्पूर्ण सयुक्त राज्य (United Kingdom) के विविध निर्वाचन क्षेत्रो से सदस्यगण निर्वाचित होकर आते हैं। निर्वाचन के लिए सम्पूर्ण सयुक्त राज्य अनेक निर्वाचन क्षेत्रो मे बँटा हुआ है तथा प्रत्येक

[1] 'We are a free people because we can criticize freely and if our criticisms prove persuasive compel the Government to withdraw.' —*Jennings*

[2] 'To find out whether a people is politically free it is necessary only to ask if there is an opposition.' —*Jennings*

मे एक सदस्य का निर्वाचन होकर जाता है। एक स्थाई सीमा आयोग निर्वाचन क्षेत्रों की सीमाओ के निर्धारण पर सदा दृष्टि रखता है तथा आवश्यकतानुसार उनमे फेर-बदल करने का उसे अधिकार है। इस समय निर्वाचन क्षेत्रों की संख्या ६३० है।

मतदाताओ की अर्हतायें

इस समय प्रतिनिधित्व की व्यवस्था सन् १६४६ के प्रतिनिधित्व अधिनियम के अनुसार है। इसके अनुसार लोक सभा का निर्वाचन गुप्त मतदानपत्रों (Secret Ballots) द्वारा होता है। लार्ड सभा के सदस्यों को छोडकर, व सभी अंग्रेजी नागरिक तथा आयरिश गणतन्त्र के नागरिक लोक सदन के सदस्यों के निर्वाचन मे मतदान करने व उसकी सदस्यता के लिये चुने जाने के अधिकारी है जिनकी आयु २१ वर्ष या उससे अधिक है तथा जो अन्य किसी प्रकार मे अयोग्य घोषित नही कर दिये गये हैं। निर्वाचन के लिये अयोग्य घोषित व्यक्तियों मे आयरलैंड के कुछ पीर लोगों को छोडकर अन्य सब पीर लोग, इंगलैंड स्काटलैंड, आयरलैंड व रोमन कैथोलिक चर्चों के क्लर्जी व दिवालियो के अतिरिक्त वे व्यक्ति भी सम्मिलित है जो न्याय अधिकारी, नौसेवक, नैनिक, पुलिस सेवक, राष्ट्रमण्डल के बाहर के किसी देश के विधायक या अन्य किसी सार्वजनिक पद के अधिकारी है।

निर्वाचन प्रणाली

इंगलैंड मे जिस निर्वाचन प्रणाली का प्रयोग होता है उसे साधारण बहुमत पर आधारित एक सदस्यीय निर्वाचन (Simple majority with one ballot) की प्रणाली कहा जाता है। इसके अन्तर्गत प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र से वह एक सदस्य निर्वाचित समझा जाता है, जिसे सबसे अधिक मत प्राप्त होते है।

इस निर्वाचन प्रणाली के अन्तर्गत मतदाताओं व सदस्यों के बीच सीधा सम्पर्क बना रहता है। व्यय भी अपेक्षाकृत कम होता है तथा स्थानीय प्रतिभा का प्रोत्साहन मिलता है। पर इस प्रणाली के निश्चित दोष भी है। इस प्रणाली मे निर्वाचन स्थानीय प्रभाव के कारण संकुचित विचारो के आधार पर होता है। अतः इसके अन्तर्गत चुने हुए प्रतिनिधियो मे स्थानीय महत्व की बातो पर अधिक ध्यान देने की प्रवृत्ति होती है। इसके अतिरिक्त कभी-कभी अत्यन्त कम संख्या के समर्थन मे ही सदस्य निर्वाचित घोषित हो जाता है।

एक उदाहरण से ऊपर कही हुई बात स्पष्ट हो जायगी। सन् १६४५ मे केनरवन बरो (Caenarvon Borough) का निर्वाचन परिणाम निम्न प्रकार था

नाम	दल	मत संख्या
डी पी व्हाइट	रूढ़िवादीदल	११,६३२
डी एस डेविस	उदारवादीदल	११,०६६
डब्लू ई जोन्स	श्रमिकदल	१०,६२८
जे ई डेनियल	वेल्स राष्ट्रवादी	१,५६०
		योग ३४७१३

उपयुक्त प्रणाली मे श्री डी पी व्हाइट निर्वाचित घोषित हुए, यद्यपि जितने मत दाताओ ने उन्हे समद का सदस्य बनाना चाहा, उसमे प्राय दून मतदाताओ ने उन्हे सदस्य नही बनाना चाहा।

दलगत दृष्टि से भी इस प्रणाली के द्वारा सब दलो को उचित प्रतिनिधित्व प्राप्त नही होता। इसके अन्तगत उन बडे-बडे दलो को तो प्रतिनिधित्व प्राप्त हो जाता है, जिन्हे सम्पूर्ण मत सख्या के आधे से भी कम का समथन प्राप्त होता है तथा उन छोटे छोटे दलो को कोई प्रतिनिधित्व प्राप्त नही होता, जिन्हे सम्पूर्ण मत सख्या के पर्याप्त भाग का समथन प्राप्त होता है। इगलैड के सन् १९५५ के निर्वाचन परिणाम को उदाहरण स्वरूप लेने से यह बात स्पष्ट हो जायगी। सन् १९५५ का निर्वाचन परिणाम इस प्रकार था

दल का नाम	प्रत्याशियो की सख्या	निकटतम हजार मे मतो की सख्या	प्रतिशत प्राप्त मत	प्राप्त स्थान
रूढिवादी दल व उसके समथक	६२४	१३,२८७,०००	४९ ७	३४५
श्रमिक दल	६१७	१२,४०५,०००	४६ ४	२७७
उदारवादी दल	११०	७२२,०००	२ ७	६
साम्यवादी दल	१७	३३ ०००	१	०
अन्य	४१	३१३ ०००	१ १	२

उपयुक्त निर्वाचन परिणाम पर दृष्टि डालने मे यह स्पष्ट है कि रूढिवादी दल को सम्पूर्ण मतो के आधे से कम ही मत प्राप्त हुए है, फिर भी वह सम्पूर्ण देश का शासन चलाने का अधिकारी है। इसके अतिरिक्त विविध दलो को प्राप्त स्थानो की सख्या उन्हे प्राप्त मतो के योग के अनुपात मे नही है। उदार दल को सम्पूर्ण मत सख्या के २ ७ प्रतिशत मत प्राप्त हुए पर उसे सम्पूर्ण स्थानो के केवल १ प्रतिशत स्थान प्राप्त हुए।

उक्त आधारो पर यह कहा जाता है कि साधारण बहुमत पर आधारित एक सदस्यीय निर्वाचन प्रणाली मे प्रतिनिधित्व उचित नही होता तथा उसके द्वारा ऐसी ससद का निर्माण नही होता, जिसे विशुद्ध रूप से प्रतिनिधि ससद कहा जा सके।

पर ससद को विशुद्ध रूप से प्रतिनिधि सस्था बनाना एक असम्भावना है। ६३० व्यक्तियो की ससद साढे तीन करोड व्यक्तियो की सभी प्रकार की विचारधाराओ को पूणरूप से प्रतिबिम्बित नही कर सकती। यदि निर्वाचन की व्यवस्था इस प्रकार की करने का भी प्रयत्न किया जाय कि निर्वाचन क्षेत्रो के आधार पर न होकर विचार-धाराओ के आधार पर हो, तो यह भी सम्भव नही है, क्योकि सम्पूर्ण जनसख्या को पूर्ण पृथक् पृथक इस प्रकार के निर्वाचन क्षेत्रो मे विभक्त नही किया जा सकता, जो सब अलग अलग किसी एक विचारधारा के प्रतीक हो। ससद के सदस्य वस्तुत किसी समूह विशेष के हितो का ही प्रतिनिधित्व नहीं करते हैं। वे केवल उन्ही लोगो के

प्रतिनिधि नही होते हैं, जो उसके लिए अपना मत देते है, वरन् व उन लोगो के भी प्रतिनिधि होते है, जो अन्य असफल सदस्यो के लिए अपना मत देते है या अपने मत का प्रयोग ही नही करते ? इस सम्बन्ध म जसा बक ने कहा है "ससद विविध तथा परस्पर विरोधी हितो मे सम्बद्ध राजदूतो की सभा नही है, वरन् यह एक राष्ट की विचार करने वाली सभा है, जिसका एक ही हित है, जो सम्पूर्ण राष्ट्र का है।"[1] ऐसी दशा मे यह स्पष्ट है कि ससद सदस्य किसी क्षेत्र विशेष से अवश्य चुने जाते हैं पर निर्वाचन के बाद वे उस क्षेत्र विशेष अथवा दल विशेष के प्रतिनिधि नहा रहते, वरन् वे सम्पूर्ण देश के प्रतिनिधि हो जाते है तथा उन्हे सम्पूर्ण देश के हितो को ध्यान मे रख कर ही काय करना पडता है। इस दृष्टि से भी प्रतिनिधित्व व निर्वाचन की वतमान व्यवस्था सन्तोषजनक ही है क्योकि उसके द्वारा एक ऐसी ससद का निमाण हो जाता है जो सरकार के चयन करने व उस पर उचित नियन्त्रण करने के अपने कतव्य का निवाह करने म समथ रहती है तथा जिसके सदस्य क्षेत्रीय आधार पर निर्वाचित होते हुए भी सम्पूर्ण देश के प्रतिनिधि होते हैं।

लोक सदन का अध्यक्ष

इगलण्ड के लोक सदन के अध्यक्ष को स्पीकर (Speaker) कहा जाता है। उसका पद एक एतिहासिक पद है। उसका अस्तित्व सन् १३६६ से चला आ रहा है, जब थौमस हगर फोर्ड दश के पहले स्पीकर बने थे। एक समय था, जब लोक सदन केवल प्राथना पत्र भेजने वाली सस्था थी और राजा इस बात के लिये स्वतन्त्र था कि वह लोक सदन द्वारा प्रेषित प्राथनापत्रो पर जो चाहे निणय करे। स्पीकर का काय था कि लोक सदन के ऐसे प्राथना पत्रो को राजा के समक्ष प्रस्तुत करे और उसकी ओर से राजा के समक्ष बोले। यही कारण था कि वह व्यक्ति स्पीकर कहलाया। राजतन्त्र के लोकतन्त्रीकरण के बाद से लोक सदन प्राथना करने वाली सस्था नही रही, वरन् वह लोकप्रभुता का प्रतीक बन गई है। परिणामस्वरूप स्पीकर अब प्राथना करने वाली सस्था का प्रतिनिधि नही रहा, वरन वह अब ऐसी सस्था का अध्यक्ष है, जो लोकप्रभुता का प्रतीक व उसकी सरक्षिका है। नाम से यह प्रतीत होता है कि यह पद किसी ऐसे व्यक्ति का है, जो सबसे अधिक बोलने वाला होना चाहिए, पर इसके पद का अधिकारी वस्तुत बहुत कम बोलता है। उसकी शान ही इसमे है कि वह कम से कम बोले। १६१६ के लन्दन गजट के अनुसार जो व्यवस्था है उसके अनुसार उसका पद काउसिल के लार्ड प्रेसीडेन्ट के बाद आता है। वह वेस्ट मिनिस्टर भवन म रहता है और पदमुक्त होने के बाद उसे पीयर बनाया जा सकता है। उसके अधिकार व उसकी शक्ति को सभी दल मानते है।

---

[1] Parliament is not a congress of ambassadors from different and hostile interests but it is a deliberative assembly of one nation with one interest, that of the whole —Burke

अध्यक्ष की मान्यता का आधार

अध्यक्ष को सबका सम्मान प्राप्त होता है और उसके अधिकार को सभी मानते है। इसका कारण उसका निष्पक्ष होना है। अध्यक्ष के पद की यह एक प्रमुख विशेषता है कि निर्वाचन होने के बाद व्यवहार में वह किसी भी दल का व्यक्ति नही रहता। पदासीन होने के बाद वह निर्दलीय व्यक्ति की तरह व्यवहार करता है। राजनीति व प्रशासन के मामलो मे वह अपनी व्यक्तिगत राय प्रकट नही करता। सदन के सभी दलों के सदस्यो का वह समान रूप से बोलने का अवसर प्रदान करता है। परिणामस्वरूप सदन के सभी दल उसे समान रूप से सम्मान प्रदान करते है और उसके अधिकार को सभी समान रूप से मानते है। यही कारण है जैसा इर्स्किन मे (Erskine May) का मत है, "लोक सदन का अध्यक्ष सदन की शक्ति, उसकी कार्यवाही व उसकी शान के सम्बन्ध मे सदन का प्रतिनिधि माना जाता है। वह सदन का एक अत्यन्त विशिष्ट व्यक्ति होता है।[1]

अध्यक्ष का निर्वाचन

अध्यक्ष के पद का निर्वाचन प्राय सर्वसम्मति से होता है। एक बार जो व्यक्ति अध्यक्ष निर्वाचित हो जाता है, वह प्राय तब तक अध्यक्ष निर्वाचित होता रहता है, जब तक उसमे कार्य करने की शक्ति रहती है। सरकारे बदल जाती है, पर अध्यक्ष प्राय नही बदलता। अध्यक्ष पद के लिए प्राय संघर्ष नही होता। उसके लिये साधारणत एक ही व्यक्ति का नाम प्रस्तावित होता है तथा वही व्यक्ति सर्वसम्मति से निर्वाचित हो जाता है। प्रधानमन्त्री व प्रतिपक्षी दल का नेता परस्पर विचार करके, किसी ऐसे व्यक्ति को अध्यक्ष पद के लिये खडा करते है, जो सरकारी दल व प्रतिपक्षी दल दोनों को ही मान्य हो। इस प्रकार जब अनौपचारिक रूप से किसी व्यक्ति के विषय मे निश्चय कर लिया जाता है, तो सदन के एक साधारण सदस्य द्वारा उसका नाम अध्यक्ष पद के लिए प्रस्तावित किया जाता है और एक अन्य साधारण सदस्य ही उसका अनुमोदन करता है। यदि मन्त्रिगण उसके नाम का प्रस्ताव व अनुमोदन करें, तो उससे यही प्रतीत होगा कि वह सदन का प्रतिनिधि न होकर सरकार का प्रतिनिधि है। यह प्रथा सन् १७८९ से चली आ रही है, जब प्रधानमन्त्री पिट ने अध्यक्ष पद के लिए श्री इरिंगटन का नाम देना चाहा था, तथा निवर्तमान अध्यक्ष श्री हैटसेल ने उनसे ऐसा करने के लिये मना किया था और कहा था कि ऐसा होने से अध्यक्ष सरकार का व्यक्ति प्रतीत होगा। मनोनीत अध्यक्ष से उन्होने उस समय कहा था, "मेरे विचार से अध्यक्ष का चुनाव किसी मन्त्री के प्रस्ताव पर नही होना चाहिये।

---

1 The speaker of the House of Commons is the representative of the house itself in its powers, proceedings and dignity The speaker is the most conspicuous figure in the house —*Erskine May*

वस्तुत प्रतिस्पर्द्धावश इसका प्रयोग यह कहने के लिए किया जायगा कि आप सदन क मनोनीत व्यक्ति न होकर मन्त्री के मित्र है।"[1]

फिर भी इस सम्बन्ध मे हम यह याद रखना चाहिए कि साधारण सदस्यो द्वारा अध्यक्ष के नाम का प्रस्ताव व अनुमोदन होने से यह नही कहा जा सकता कि अध्यक्ष वास्तविक रूप से पूरे सदन द्वारा चुना जाता है। वास्तविकता यही है कि अध्यक्ष वही व्यक्ति होता है, जो सरकार को मान्य होता है। यही कारण है कि मुनरो ने इस विषय मे कहा है कि 'साधारण सदस्यो द्वारा प्रस्ताव व अनुमोदन केवल इस अवास्तविक बात को पूरा करने के लिये ही किये जाते है कि चयन मन्त्रियो द्वारा न होकर पूरे सदन द्वारा होता है।[2]

अध्यक्ष की शक्तियां व उसके कार्य

इगलण्ड की राजनैतिक व्यवस्था मे अध्यक्ष का पद वैभव की दृष्टि से भी और शक्ति की दृष्टि से भी बडे महत्वपूर्ण पदो मे से है। उसकी शक्तियो व उसके कार्यों का विश्लेषण निम्न तीन शीर्षको म किया जा सकता है

लोक सदन का प्रतिनिधित्व—लोक सदन के अध्यक्ष के रूप मे वह सदन से बाहर सदन का प्रतिनिधित्व करता है। वह सदन व राजा का मध्यस्थ होता है। वही लार्डसभा द्वारा वित्त विधेयको पर व्यक्त प्रतिक्रिया के विषय म निर्णायक होता है और वही वाह्य जगत व लोक सदन के बीच की कडी के रूप म कार्य करने वाला व्यक्ति होता है। लोक सदन के प्रतिनिधि के रूप मे उसकी शक्तियो व उसके कार्यो का विभाजन हम निम्न उपशीर्षको मे कर सकते ह

(क) लोक सदन व राजा की मध्यस्थता—लोक सदन का अध्यक्ष लोक सदन व राजा के बीच की कडी के रूप म काम करता है। लोक सदन व लार्ड सभा की सम्मिलित बैठक के लिये जब लोक सदन के सदस्य जाते है, तो उसका नेतृत्व अध्यक्ष हो करता है। राजा की ओर से यदि कोई सन्देश लोक सदन के लिये भेजे जाते हैं, तो उन्हे भी वह पढकर सुनाता है। राजा की ओर से वही लोक सदन के लिपिक को रिक्त स्थानो की पूर्ति के लिए आदेश देता है। वही उनके लिये चुनावो की घोषणा करता है। वही विशेष अवसरो व उत्सवो पर सदन के सदेश राजा तक पहुँचाता है। वही वित्त विधेयको को राजा के समक्ष उनकी स्वीकृति के लिये प्रस्तुत करता है।

---

[1] 'I think that the choice of the Speaker should not be on the motion of a minister Indeed invidious use might be made *of it to* represent you as friend of the Minister rather than the choice *of* the House —*Hutsell*

[2] 'The nominations then are made and seconded by the private members in order to perpetuate *the fiction that the choice is of* the whole House and not that of the ministers —*Munro*

(ख) लोक सदन व लाड सभा की मध्यस्थता—लोक सदन व लाड सभा के पारस्परिक सम्बन्धो व उनके परस्पर व्यवहार म भी अध्यक्ष लोक सदन का प्रतिनिधित्व करता है। कोई विधेयक वित्त विधेयक है या नही इस सम्बन्ध म निणय अध्यक्ष द्वारा ही किया जाता है। लाड सभा वित्त विधेयको के विषय मे अपनी जो प्रतिक्रिया व्यक्त करती है और उसमे जिन सशोधनो का प्रस्ताव करती है, उनके विषय मे अध्यक्ष ही यह निणय करता है कि उनसे नाय सदन के अधिकारो पर आघात तो नहीं होता। यदि वह ऐसा समझे तो १९११ के ससदीय कानून के अनुसार वह एसे सशोधनो को हटा सकता है और अपने ऐसे निणय की सूचना लाड सभा को भेज सकता है।

(ग) अध्यक्ष व बाह्य जगत—बाह्य जगत मे भी अध्यक्ष लोक सदन का नतृत्व करता है। अन्य देशा का जाने वाले ससदीय प्रतिनिधिमण्डलो का नेतृत्व प्राय वही करता है। अन्य बाह्य अधिकारियो को लोक सदन के निणयो की सूचना भी वही देता है। वही उन्ह यह भी बताता है कि उन्ह किस प्रकार क्रियान्वित करना है। उसी के माध्यम से लोक सदन को वे सूचनायें अथवा प्राथनाएँ व याचिकायें प्राप्त होती है, जो बाहर स उसके लिये प्रेषित की जाती है।

लोक सदन की अध्यक्षता—लोक सदन की अध्यक्षता से सम्बन्धित उसकी शक्तियाँ और अधिक वास्तविक महत्व की है। अध्यक्ष के रूप म जो शक्तियां व अधिकार उसे प्राप्त है, वे तो महत्व के है ही, पर उनका महत्व उस निष्पक्षता व सूझबूझ के कारण और भी बढ जाता है, जिसके साथ अध्यक्ष उनका प्रयोग करता है। इगलण्ड के लोकसदन के अध्यक्ष की निष्पक्षता, वस्तुत प्रसिद्धि की वस्तु बन गई है और उसकी इस निष्पक्षता के ही कारण उसकी शक्ति, उसके अधिकार व उसका सम्मान और भी बढ गया है।

उसकी महत्वपूण शक्तियाँ व उसके काय निम्न प्रकार हैं

१ अध्यक्ष का सबसे पहला कतव्य यह है कि लोकसदन की प्रत्यक बैठक के प्रारम्भ म वह यह देखे कि आवश्यक उपस्थिति है या नही।

२ उसे यह देखना भी आवश्यक है कि सदन का काय निश्चित व्यवस्था व काय प्रणाली के अनुसार हो।

३ उसे यह अधिकार है कि वह एस प्रश्नो व विधेयको पर सदन म विचार न होने दे, जो लोकसदन की निश्चित व्यवस्था के प्रतिकूल हो।

४ विवादपूण विषयो पर वह अपनी व्यवस्था (Ruling) देता है। एक अध्यक्ष द्वारा दी हुई किसी विषय मे सम्बन्धित व्यवस्थाये दूसरे अध्यक्षो के लिये परम्पराएँ बन जाती है और उन्ह भी वे मान्य होती हैं।

५ कामरोको प्रस्तावो के विषय मे अध्यक्ष को यह अधिकार है कि उनकी नियमितता अथवा अनियमितता पर विचार करके किसी भी ऐसे प्रस्ताव को वह

अनियमित घोषित कर दे। जिस किसी ऐसे प्रस्ताव को वह अनियमित घोषित कर देता है, उस पर फिर सदन म विचार नही हो सकता।

६ किसी विधेयक से सम्बन्धित प्रस्ताव अथवा किसी विशेष समिति की नियुक्ति का प्रस्ताव नियमित है या नही, इसका अपने विवेक से निणय करना भी उसका अधिकार है।

७ अध्यक्ष किसी विषय या विवाद को समाप्त करने की आज्ञा द सकता है। किसी विषय पर कितनी देर विवाद हो सकेगा, इस सम्बन्ध म भी वह अपना निणय उस विषय पर विवाद प्रारम्भ होने से पहले ही द सकता है।

सदन के किसी सदस्य द्वारा यदि किसी विषय पर विवाद बन्द करने का प्रस्ताव प्रस्तुत किया जाये और मतदान होने पर यदि पक्ष व विपक्ष मे बराबर मत आय, तो अध्यक्ष को निर्णायक मत देन का अधिकार होता है। पर परम्परा ऐसी है कि वह अपन इस अधिकार का प्रयोग प्राय विवाद के समय को बढाने के लिये ही करता है, जिसमे अन्तिम निणय इस सम्बन्ध मे सदन को ही करना पडे।

८ सन् १६१६ मे उसके अधिकारो म किये गये सशोधनो के अनुसार अध्यक्ष को अधिकार है कि प्रस्तुत किये गये सशोधन प्रस्तावो म स जिन्हे वह चाहे उन्हे सदन के समक्ष विचार के लिय रख सके। ऐसे सशोधनो को जिन्हे वह सदन द्वारा विचारणीय न समझे, अस्वीकार कर सकता है और उसके द्वारा इस प्रकार अस्वीकृत सशोधनो पर सदन म विचार नही हो सकता।

६ सदन मे व्यवस्था बनाये रखना अध्यक्ष का सबसे महत्वपूर्ण काय है। यद्यपि व्यवस्था सम्बन्धी नियमो का निर्माण सदन स्वय करता है, तथापि जैसा इसकन मे ने कहा है "अध्यक्ष वह कार्यपालक अधिकारी है, जो उसके नियमो को क्रियान्वित करता है।"[1] इसके लिये यह आवश्यक नही है कि अनुशासन के प्रत्येक मामले मे वह सदन का निणय प्राप्त करे। सदन ने अनुशासन की व्यवस्था के लिये कुछ नियमो को स्वीकार अवश्य कर लिया है, पर इस बात को अधिकाश अध्यक्ष पर छोड दिया है कि वह अपने अधिकार के अन्तगत उनका प्रयोग करते हुए सदन म अनुशासन व व्यवस्था बनाये रखे।

इस सम्बन्ध मे अध्यक्ष को अधिकार है कि वह सदस्यो को अनुशासन म रहने की आज्ञा दे सके। वह उनसे असंसदीय शब्दो को वापस लेने के लिए भी कह सकता है। वह किसी सदस्य का नाम लेकर सदन का ध्यान इस ओर आकर्षित कर सकता है कि वह सदस्य संसद मे गडबड कर रहा है। अध्यक्ष द्वारा ऐसा किया जाने पर सदन यह निश्चय करता है कि गडबड करने वाले सदस्य के विरुद्ध क्या कार्यवाही की जाए। अध्यक्ष किसी सदस्य को कुछ समय के लिए निलम्बित भी कर सकता है।

---

1 The speaker is the Executive Officer by whom its rules are enforced —*Erskine May*

यदि कोई सदस्य अध्यक्ष की आज्ञा से सदन छोडने के लिए तयार न हो तो वह सशस्त्र सार्जेन्ट द्वारा उसे बाहर भी निकलवा सकता है। यदि सदन मे अत्यधिक अनुशासनहीनता व अव्यवस्था फल जाये, तो अध्यक्ष सदन की कायवाही को निलम्बित कर सकता है।

लोक सदन सम्बन्धी प्रशासन—अध्यक्ष लोक सदन का प्रशासनिक अधिकारी भी होता है। वह लोक सदन की कायवाही के मुद्रण व प्रकाशन के लिए मुद्रको व सम्पादको की नियुक्ति करता है। यह देखना भी उसका दायित्व होता है कि सदन की कायवाही का प्रकाशन ठीक रूप से होता रहे।

इस प्रकार हम देखते है कि अध्यक्ष के पद के साथ गौरव, शक्ति व दायित्व तीनो ही जुडे हुए है। इगलण्ड का अध्यक्ष पद लोकतन्त्रात्मक परम्पराओ का प्रतीक व उनका सरक्षक है तथा अपनी निष्पक्षता के कारण इगलण्ड के लोक सदन की अध्यक्षता अन्य ससदीय प्रणाली वाले देशो के लिए अनुकरण की वस्तु बन गई है।

इगलैण्ड की समिति प्रणाली

ससार की समस्त ससदो के समक्ष एक सामान्य समस्या यह है कि कम से कम समय मे अच्छा से अच्छा व्यवस्थापन किस प्रकार हो सके। प्राय सभी ससदें व्यवस्थापन काय के भार से सामथ्य से अधिक दबी हुई है। परिणामस्वरूप एक ओर उनकी कठिनाई यह है कि वे सरलता से सम्पूण व्यवस्थापन काय को निबटा नही पाती तथा दूसरी ओर उनकी कठिनाई यह है कि शीघ्रता के कारण व्यवस्थापन काय का स्तर उचित नही रहने पाता। इस द्विपक्षीय समस्या के समाधान के लिए ही इगलड म उस प्रणाली का प्रादुर्भाव हुआ, जिसे हम समिति प्रणाली (Committee System) कहते हैं। समिति प्रणाली का प्रयोग अब प्राय सभी देशो की व्यवस्थापिकाओ द्वारा किया जाता है।

इगलण्ड की समिति प्रणाली का प्रारम्भ रानी एलिजाबेथ प्रथम के समय म हुआ था, जब विधेयको पर अच्छी तरह विचार करने के लिए उन्हे प्रवर समितियो के सिपुर्द किया जाता था। समिति प्रणाली का सगठित ढग से सवप्रथम सन् १८८२ म किया गया। लोक कल्याणकारी राज्य के विचार के साथ साथ व्यवस्थापन के काय के बढ़ने के कारण समिति प्रणाली का महत्व और भी बढ़ गया है।

समिति प्रणाली का विकास

इगलण्ड म समिति प्रणाली का प्रारम्भ मुख्यत व्यावहारिक कारणो से हुआ। एक समय था जब निरकुश राजतन्त्र के समय मे लोक सदन का अध्यक्ष राजा का पक्षपाती हो जाता था। वह सदन की बातो के विषय म राजा को पहले से बताता था। अत सदस्य यह चाहते थे कि वे अपनी समस्याओ पर उससे बचकर विचार कर सकें। इस कारण लोक सदन के सदस्यो ने यह निश्चय किया कि

विचार करने के लिए छोटी छोटी समितियाँ बना ली जायें, जिनमें विधेयकों पर बिना अध्यक्ष के विचार हो सके। इस प्रकार इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए कि अध्यक्ष की अनुपस्थिति में बिना किसी दबाव के समस्याओं पर विचार हो सके, समिति प्रणाली का प्रादुर्भाव हुआ।

समिति प्रणाली का प्रादुर्भाव राजनैतिक कारणों से भी हुआ है। लोक सदन जैसी बहुसंख्यक सभा में यह आशा नहीं की जा सकती कि प्रस्तुत समस्याओं पर पूर्ण गम्भीरता से विचार कर सके। लोक सदन का वातावरण भी इतना औपचारिकता पूर्ण होता है कि वहाँ विधेयकों पर खुल कर विचार नहीं किया जा सकता। परिणाम स्वरूप यह आवश्यक समझा गया कि आकार में छोटी समितियों की व्यवस्था की जाय, जिसमें उनमें विधेयकों पर गम्भीरतापूर्वक किन्तु खुलकर विचार किया जा सके। लोक सदन पर कार्य भार की अधिकता के कारण भी समिति प्रणाली का प्रादुर्भाव हुआ है। जैसा हरमन फाइनर ने कहा है, 'हाल में जो समितियों का प्रादुर्भाव हुआ है उसका कारण उन्नीसवीं व बीसवीं शताब्दी की व्यवस्थापन कार्य की वृद्धि है। आधुनिक सरकार के कर्तव्यों की व्यापकता के कारण समितियों में होने वाली कार्यवाही का सदन में किये जाने में उससे कहीं अधिक समय लगेगा, जितना समय ईश्वर ने मनुष्य को दिया है। समिति प्रणाली का मुख्य उद्देश्य अन्य संस्थाओं व अन्य समयों के लिए कार्य हटाकर लोक सदन के कार्य भार की अधिकता को कम करना है।[1]

समितियों का कार्य

समितियाँ जितना व्यवस्थापन कार्य करती हैं उससे ऐसा भ्रम होता है कि व्यवस्थापन कार्य में समितियों का कार्य मुख्य तथा संसद का कार्य गौण है। इसमें सन्देह नहीं कि विधेयकों को सुव्यवस्थित रूप देने का कार्य समितियों द्वारा ही होता है, फिर भी यह नहीं कहा जा सकता कि व्यवस्थापन के सम्बन्ध में समितियों का कार्य मुख्य व संसद का कार्य गौण है। इंगलण्ड में समितियों की स्थिति लोक सदन की अधीनस्थ संस्थाओं की है तथा व्यवस्थापन का मुख्य दायित्व लोक सदन का ही है। समितियों का कार्य विधेयकों के सिद्धान्तों के विषय में कुछ करना नहीं है वरन् उनका कार्य उनके प्रारूप में सुधार करना है। इंगलण्ड की व्यवस्थापन प्रक्रिया के अनुसार द्वितीय वाचन के प्रारम्भिक चरण में सदन विधेयक के सिद्धान्तों को अपनी स्वीकृति प्रदान कर देता है। फिर विधेयक समिति के सिपुर्द किया जाता है। इस प्रकार विधेयकों के सिद्धान्तों के विषय में सदन पहले से ही निश्चय कर लेता है। अतः

---

1 ' The recent evolution of Committees derives from the increase of legislation in the 19th and 20th centuries To conduct committee proceedings on the floor of the House with the bulving mandate of a modern government would need more time than God has given man The main purpose was decongestion to save time of Commons by having business devolved to other bodies and times —*Herman Finer*

समितियो को सिद्धान्तो मे कोई हेर फेर करने का अवसर नही रहता । उनका काय सदन द्वारा भेजे गये विधेयको के प्रारूप का शब्द शब्द व वाक्य वाक्य करके पढना तथा सिद्धान्तो को ज्यो का त्यो बनाये रख कर, उनके प्रारूप मे सुधार करना होता है । इसी दृष्टि से समितियाँ विधेयको पर विचार करती है। उनके प्रारूप को सुधारने के लिये विधेयको मे सशोधनो का सुझाव देती है । समितिया विधेयको के विषय मे अपना प्रतिवेदन सदन को देती है तथा वह उन सशोधनो के सुझावो को मानने या न मानने के लिये पूर्ण स्वतन्त्र होता है । समितियो का काम इस प्रकार केवल परामर्श सम्बन्धी है । जसा हरमन फाइनर ने कहा है, "अपनी स्थिति व अपने काय की दृष्टि से समितियो की स्थिति सम्पूर्ण सदन के प्रति अधीनता की है । उनकी शक्ति इतनी नही है कि वे विधेयको को जीवित रख सके अथवा उन्हे समाप्त कर सके । सशोधनो की सफाई करने के लिये वे नीचे काम करने वाली सहायक परिचारिकाये है और उनका काय पूर्व निर्मित विधेयक के द्वितीय वाचन, अपने प्रतिवेदन तथा विधेयक के तृतीय वाचन (जब उनके काय का पुनरावलोकन होता है) तक ही सीमित है ।"[1]

समितियो के प्रकार

इगलण्ड मे समितिया कई प्रकार की है और उनमे से प्रमुख निम्नलिखित हैं -

सम्पूर्ण सदन की समिति—सबसे प्रमुख समिति वह समिति है, जिसे सम्पूर्ण सदन की समिति (Committee of the Whole House) कहा जाता है। सम्पूर्ण सदन की समिति का तात्पर्य समिति के रूप मे सम्पूर्ण सदन से ही लगाया है। पर इसका यह अर्थ नही है कि सम्पूर्ण सदन की समिति व सदन मे कोई [illegible] । दोनो ही मे कुछ निश्चित भेद हैं । सदन की बैठक की अध्यक्षता [illegible] करता है, पर सम्पूर्ण सदन की समिति की अध्यक्षता अध्यक्ष नही करता । [illegible] समिति के रूप मे काय करता है, तो अध्यक्ष अपना स्थान छोड देता है और [illegible] सदस्यो मे से ही किसी को समिति की बैठक का अध्यक्ष बनाता है । [illegible] सदन के अध्यक्ष के स्थान पर नही बैठता, वरन् [illegible] सदन के लिपिक (Clerk) के स्थान पर बैठता है । इसके अतिरिक्त अध्यक्ष का [illegible] दण्ड (rod of authority) भी मेज से हटाकर उसके नीचे रख दिया जाता है । [illegible] होता है कि समिति के लिए अब उन अनुशासन के नियमों [illegible] निश्चित प्रक्रिया से काय करने की आवश्यकता नही है [illegible] सदन के

---

[1] Committees are [illegible] to the whole House [illegible] status and role [illegible] power of [illegible] over bills [illegible] amendments and [illegible] ding of an already [illegible] report [illegible] third reading [illegible] be reviewed [illegible]

कार्यवाही की जाती है। अध्यक्ष के अधिकार दण्ड के हट जाने से वह अनुशासन व औपचारिकता भी समाप्त हो जाती है, जिसका प्रतीक अध्यक्ष होता है।

सम्पूर्ण सदन की समिति व सदन म कुछ कार्यविधि सम्बन्धी अन्तर भी है। सदन की कार्यविधि म प्रत्येक प्रस्ताव किसी सदस्य द्वारा प्रस्तुत किया जाता है और कोई अन्य सदस्य उसका समर्थन करता है। पर समिति की कार्यविधि म प्रस्ताव के अनुमोदन की आवश्यकता नही होता। सदन की बैठक मे एक सदस्य को प्राय एक बार ही बोलने दिया जाता है, जबकि समिति की बैठक मे सदस्य लोग जितनी बार चाहे बोल सकते हैं। सदन की बैठक म विवाद की समाप्ति के लिए भी प्रस्ताव किया जा सकता है। निश्चित विवाद को समाप्त भी किया जा सकता है, पर सम्पूर्ण सदन की बैठक म ऐसा नही होता। उसम विवाद तब तक चलता रह सकता है, जब तक सभी सदस्य अपनी-अपनी बात कहकर सतुष्ट न हो जाएँ। इस प्रकार जसा आग व जिक न कहा है 'सदन की तुलना म समिति म कार्यविधि कम औपचारिक तथा कम कठोर होती है जिसके कारण महत्वपूर्ण व पचीदे मामलो के सुलझाने के लिये कार्यवाही म लचीलपन का निवाह सम्भव हो जाता है यद्यपि काम की गति धीमी हो जाती है।'[1]

सम्पूर्ण सदन की समिति म सभी विधेयका पर विचार नही होता। मुख्य रूप स उस केवल वित्त विधेयक विचारार्थ दिये जाते है। वित्त विधेयका के प्राय दो भाग होते है। उनका एक भाग व्यय से सम्बन्धित होता है और दूसरा भाग आय से। सम्पूर्ण सदन की समिति जब व्यय से सम्बन्धित भाग पर विचार करती है, तब उसे सभरण समिति (Committee of Supply) कहा जाता है और जब वह आय से सम्बन्धित भाग पर विचार करती है, तब उसे साधन समिति (Committee of Ways and Means) कहा जाता है। उन अन्य विधेयका पर भी सम्पूर्ण सदन की समिति मे विचार हो सकता है, जिन्हे सदन आवश्यक समझ कर उसके सिपुर्द कर दे।

इस प्रकार सम्पूर्ण सदन की समिति व्यवस्थापन कार्य मे ससद की बडी महत्वपूर्ण सहायता करती है। उसकी बैठको मे अनुशासन व कार्यविधि के कठोर बन्धनों के न होने म विधेयको के सभी पहलुओ पर अच्छी तरह स्वतन्त्रतापूर्वक विचार किया जा सकता है। पर समिति म बरती जाने वाली अनुशासन हीनता व बन्धनविहीनता के कारण समय की बडी बरबादी होती है। हर सदस्य जितना चाहे उतना समय लेने के लिए स्वतन्त्र होता है तथा पर्याप्त समय व्यर्थ की बातो म निकल जाता है। सम्पूर्ण सदन की समिति की एक उपयोगिता यह बताई जाती है कि उसके अन्तर्गत राजनैतिक दलों के अनुशासन की कठोरता नही बरती जाती। विवाद अधिक स्वतन्त्रतापूर्वक

---

1 "The procedure is thus considerably less formal and restricted than in the House as such, making for flexibility even though hardly for speed in the handling of vital and complicated matters —Ogg and Zink

होन के कारण विधेयको पर विचार अच्छी तरह हो जाता है। पर यह बात भी व्यवहार मे सत्य नही होती। सम्पूण सदन की समिति पर भी बहुमत दल छाया रहता है। जसा ऑग व जिन्क न कहा है कि "जब सम्पूण समिति का प्रयोग किया जाता है, तब कार्यविधि यद्यपि सदन की तुलना मे अधिक लचीली रहती है, तथापि राजनतिक वातावरण वस्तुत सदन से भिन्न नही रहता, दलीय अनुशासन उसी प्रकार दिखाई देता है, सम्बधित म त्री विवाद पर छाया रहता है, मतदान पर *दलीय आदेशो का नियत्रण रहता है तथा सरकार की हार को बडी गम्भीर बात* समझा जाता है।[1]

विशिष्ट समितिया—समितियो का दूसरा प्रमुख प्रकार विशिष्ट समितियो का होता है। विशिष्ट समितियाँ प्राय पन्द्रह सदस्यो की होती है। उसके सदस्य प्राय उन विषयो के विशेषज्ञ होते है, जिन विषयो के विधेयक समितियो को सौंपे जाते है। इन समितियो की नियुक्ति किसी विधेयक के विषय मे प्राविधिक जाँच के लिए की जाती है। कभी कभी किसी प्राविधिक विषय के विधेयक के प्रारूप पर विचार करने के लिए भी विशिष्ट समितिया की नियुक्ति की जाती है। विशिष्ट समितिया की नियुक्ति किसी विधयक के अस्तित्व मे आने से पहले भी व उसके बाद भी की जा सकती है।

ये समितियाँ दो प्रकार की होती हैं। तदथ विशिष्ट समितियाँ (Adhoc select committees) व सत्रात्मक विशिष्ट समितिया (Sessional select committees)। **तदथ समितियो** को इगलण्ड म प्राय केवल विशिष्ट समितियो के नाम से पुकारा जाता है। यह समितियाँ अस्थाई होती ह। विधेयक के विचार की समाप्ति के साथ इनका अस्तित्व समाप्त हो जाता है। **सत्रात्मक विशिष्ट समितियाँ** सदन द्वारा प्रत्यक सत्र के आरम्भ मे नियुक्त की जाती ह। वे सत्र के अन्त तक चलती है। पर लोक सदन स्वय निणय करता है कि कौन कौन सी विशिष्ट समितियाँ बनाई जायें। वही उन समितिया के लिये सदस्या के नामो का चयन करता है। यह समितियाँ अत्यन्त शक्तिशाली होती हैं। उन्हे खुले अधिवेशन करन का अधिकार होता है। वे किसी भी व्यक्ति को अपने समक्ष गवाही देन के लिए बुला सकती हैं। कोई भी व्यक्ति विशिष्ट समिति के बुलावे का अस्वीकार नहा कर सकता और न किसी व्यक्तिगत व सरकारी जानकारी को ही उसे बताने से इन्कार कर सकता है। एसा करना कानूनी अपराध होता है। अन्य समितियाँ विधेयको के सद्धान्तिक पक्ष को न देखकर, विशेषत उसके प्रारूप सम्बन्धी पक्ष को ही दखती हैं। पर विशिष्ट

---

[1] 'In the Committee of the whole when used, although procedure remains more flexible than in the House as such, the political atmosphere is no longer materially different, party discipline is almost equally in evidence the Minister incharge dominates the debates voting is controlled by the whips a government defeat is a serious matter —*Ogg and Zink*

समितियां सार्वजनिक मामलों के विषय में जाँच समितियों का कार्य करती हैं। व यह भी देख सकती है कि किसी विधेयक में निहित सिद्धान्त कहाँ तक वांछनीय है। इस सम्बन्ध में लोक सदन उनके विचारों का आदर करता है तथा यद्यपि सिद्धान्तत किसी विधेयक विशेष के सम्बन्ध में अन्तिम निर्णय लोक सदन द्वारा ही किया जाता है, तथापि व्यवहार में विशिष्ट समितियों का निर्णय ही लोक सदन का निर्णय सिद्ध होता है।

स्थाई समितियां—समितियों का एक तीसरा प्रकार स्थाई समितियों (Standing committees) का होता है। व्यवस्थापन का अधिकतर कार्य इन्हीं समितियों के द्वारा होता है। अधिकतर विधेयक इन्हीं समितियों के सिपुर्द कर दिये जाते हैं। इनका कार्यकाल लोक सदन के सत्र के साथ चलता है। लोक सदन के सत्र के प्रारम्भ में ये समितियां बना दी जाती हैं। ये समितियाँ विषयवार नहीं बनाई जाती। जैसी आवश्यकता पड़ती है विधेयक उनके सिपुर्द कर दिये जाते हैं। ये समितियां प्रवर समितियां नहीं होती। इनके सदस्य आवश्यक रूप से उन विषयों के विशेषज्ञ नहीं होते, जिनसे सम्बन्धित विधेयक उन्हें सौंपे जाते हैं।

इन समितियों के सदस्य दो प्रकार के होते हैं। पहले प्रकार के सदस्य स्थाई सदस्य होते हैं जिनकी संख्या लगभग २० होती है। दूसरे प्रकार के सदस्य अस्थाई होते हैं। उन्हें विधेयक विशेष पर विचार होने के समय समितियों में सम्मिलित कर लिया जाता है। ये सदस्य प्रायः विधेयक के विषय के विशेषज्ञ होते हैं। इनकी संख्या प्रायः बीस तीस के बीच में होती है। अध्यक्ष किसी भी स्थाई समिति को कोई भी विधेयक सौंप देता है और विधेयक के विषय के विशेषज्ञों को उसमें अस्थाई सदस्यों के रूप में सम्मिलित कर दिया जाता है।

इंगलैण्ड में इस प्रकार की चार पांच समितियां रहती हैं। इस प्रकार की एक समिति इकहत्तर सदस्यों की होती है जो केवल उन विधेयकों पर विचार करती है, जिनका सम्बन्ध विशेषतः स्कॉटलैण्ड से होता है।

स्थाई समितियों का चयन एक चयन समिति के द्वारा होता है जिसे अध्यक्ष प्रत्येक सत्र के आरम्भ में बना देता है। चयन समिति में बड़े चुनींदा चुनींदा लोग रखे जाते हैं। यही समिति स्थाई समितियों का निर्माण करती है और लोक सदन के अध्यक्ष द्वारा दिये हुए नामों में से उनके अध्यक्षों की नियुक्ति करती है। चयन समिति इस बात का ध्यान रखती है कि सरकारी पक्ष व विपक्ष दोनों के सदस्यों को समितियों में उचित प्रतिनिधित्व मिले। साधन समिति (Committee of Ways and Means) के अध्यक्ष व उपाध्यक्ष पदेन चयन समिति के सदस्य होते हैं।

स्थाई समितियों का कार्य विधेयकों के प्रारूप में संशोधन करना ही होता है। व उनके सिद्धान्तों में कोई परिवर्तन नहीं कर सकती। उनका कार्य विधेयकों के रूप

मे उन विचारो के अनुसार संशोधन मात्र करना होता है, जो सदस्यगण उनके विषय म व्यक्त करते हैं। ये समितियाँ विधेयक का रूप बदल सकती है, पर उसे पूर्णत समाप्त नही कर सकती। प्रत्येक विधेयक को उन्हे पुन लोक सदन के समक्ष अपने प्रतिवेदन के साथ प्रस्तुत करना पडता है। लोक सदन का यह अधिकार होता है कि वह समितियो द्वारा प्रस्तावित संशोधनो को स्वीकार करे या न करे।

इस प्रकार हम देखते है कि विधेयकों के रूप के सुधारो म स्थाई समितिया बडा महत्वपूर्ण कार्य करती है। उनके द्वारा प्रस्तुत संशोधनो को प्राय लोक सदन स्वीकार कर लेता है क्योकि उनके सुझाव बडे लाभकारी होते है। फिर भी कुछ कारणो से स्थाई समितियो की आलोचना भी की जाती है। बीस स्थाई सदस्य व बीस तीस अस्थाई सदस्यो के कारण इन समितियो की सदस्य संख्या इतनी अधिक हो जाती है कि इनम कोई गम्भीर विचार नही हो सकता। स्थाई समितियो की सदस्य संख्या दोनो प्रकार के सदस्यो को मिलाकर बीस होनी चाहिए। स्थाई समितियो पर कार्यभार भी अधिक है। अत यह कहा जाता है कि स्थाई समितियो की संख्या दस होनी चाहिए। स्थाई समितियो के सदस्य विधेयको के विषय के विशेषज्ञ नही होते है। इसलिए आलोचको का यह कहना है कि स्थाई समितियो का निर्माण विषयवार होना चाहिये तथा उन्हे भी विधेयको के सम्बन्ध म जाँच आदि के सिलसिले म सरकारी कर्मचारियो व अन्य लोगो को गवाही के लिए बुलाने का पूर्ण अधिकार होना चाहिये।

गैर सरकारी विधेयक समितियाँ—समितियो का एक अन्य प्रकार उन समितियो का होता है जो गैर सरकारी विधेयको पर विचार करने के लिए बनाई जाती है। ये समितियाँ अस्थाई होती है। लोक सदन द्वारा निर्मित ऐसी समितियो म चार व लार्ड सभा द्वारा निर्मित ऐसी समितियो के पाच सदस्य होते है। इन समितियो की शक्ति बडी व्यापक व महत्व की होती है। ये विधेयको के रूप पर विचार कर उन्हे उन्नत ही नही बनाती वरन् व उनमे अन्तर्निहित सिद्धान्तो पर भी विचार कर उनकी वाछनीयता व अवाछनीयता के आधार पर उनम फेर बदल भी करती है। ये अर्द्ध न्यायिक (Judicial) समितियाँ होती है। ये समितियाँ विधेयक में प्रस्तावित व्यवस्था से लाभान्वित होने वाले लोगों को और उन लोगो को भी गवाही के लिए बुला सकती ह, जिन्हे उनसे हानि होने की सम्भावना हो। ये लोग स्वय तथा अपने वकीलो के द्वारा अपने अपने पक्ष को समितियो के समक्ष रख सकते है। समितियाँ सब सुनने के बाद यह निर्णय करती ह कि किसी विधेयक का निर्माण होना चाहिए या नही अथवा यदि होना चाहिए तो उसका क्या रूप होना चाहिए। समितियो का निर्णय प्राय अन्तिम होता है क्योकि प्राय लोक सदन इन समितियो के प्रतिवेदन के विरुद्ध कार्य नही करता।

सम्मिलित समितिया—समितियो का एक अन्य प्रकार सम्मिलित समितियो (Joint Committees) का होना है। इसका निर्माण दोनो सदनो मे से

बराबर सदस्य लेकर उन विधेयकों अथवा विषयों पर विचार करने के लिए किया जाता है, जिनसे दोनों सदन समान रूप से सम्बन्धित होते हैं। इन समितियों का रूप विशिष्ट समितियों का होता है, क्योंकि इनमें दोनों सदनों के वे सदस्य सम्मिलित किये जाते हैं जो सम्बन्धित विषय का विशिष्ट ज्ञान व उसके प्रति विशेष अभिरुचि रखते हैं। उस समय जब दोनों सदनों की शक्तियाँ समान थी, इन समितियों का बड़ा महत्व था, पर अब सन् १९११ व १९४९ के ससदीय अधिनियमों के निर्माण के बाद से लार्ड सभा की शक्ति क्षीण हो गई है और सम्मिलित समितियों का महत्व भी कम हो गया है।

व्यवस्थापन कार्य

इगलैंड की ससद ससार की अत्यन्त प्राचीन व्यवस्थापिकाओं में से है। वस्तुत व्यवस्थापन प्रणाली का उद्भव सर्वप्रथम इगलैंड में हुआ है तथा अन्य देशों ने आवश्यकतानुसार थोड़ा बहुत परिवर्तन करके उसे अपने-अपने यहाँ लागू कर लिया है। अंग्रेजी ससद प्रतिवर्ष सैकड़ो कानून बनाती है। अत यह आवश्यक था कि व्यवस्थापन के लिए किसी ऐसी प्रणाली का उद्भव किया जाता, जिससे अन्तर्गत व्यवस्थापन कार्य शीघ्रतापूर्वक व सुचारु रूप से चल सकता। यही कारण है कि इगलण्ड में व्यवस्थापन के लिये एक अत्यन्त वैज्ञानिक प्रणाली का आविर्भाव हुआ है तथा ससदीय शासन प्रणाली के साथ साथ इगलण्ड इस क्षेत्र में भी जगत के अन्य देशों के लिए पथप्रदर्शक सिद्ध हुआ है।

विधेयकों के प्रकार

इगलैण्ड की ससद द्वारा जिन विधेयकों पर विचार किया जाता है वे स्थूल रूप से तीन प्रकार के होते हैं

सार्वजनिक विधेयक—विधेयकों का पहला प्रकार सार्वजनिक विधेयकों (Public Bills) का होता है। सार्वजनिक विधेयक, जैसा उसके नाम से ही प्रकट है सार्वजनिक विषय से सम्बन्धित होता है। उसका उद्देश्य किसी सार्वजनिक हित की साधना होता है। यह सरकार के किसी सदस्य अर्थात् किसी मन्त्री द्वारा प्रस्तुत किया जाता है। वह सार्वजनिक विधेयक जिसका सम्बन्ध वित्त सम्बन्धी मामले से होता है वित्त विधेयक कहलाता है। सार्वजनिक विधेयकों को सरकारी विधेयक भी कहा जाता है।

व्यक्तिगत सदस्यों के विधेयक—विधेयकों का दूसरा प्रकार व्यक्तिगत सदस्यों के विधेयकों (Private Member's Bill) का होता है। जैसा नाम से ही स्पष्ट है, व्यक्तिगत सदस्यों का विधेयक वह विधेयक होता है, जो किसी मन्त्री द्वारा प्रस्तुत न किया जाकर किसी ससत्सदस्य द्वारा प्रस्तुत किया जाता है। पर इस प्रकार के

विधेयक का सम्बन्ध किसी व्यक्तिगत अथवा विशिष्ट हित से न होकर सार्वजनिक हित से ही होता है। उद्देश्य की दृष्टि से यह विधेयक भी सार्वजनिक विधेयक जैसा ही होता है। अन्तर दोनों में केवल यही है कि यह किसी मन्त्री द्वारा प्रस्तुत न किया जाकर साधारण संसत्सदस्य द्वारा प्रस्तुत किया जाता है।

व्यक्तिगत विधेयक—विधेयकों का तीसरा प्रकार व्यक्तिगत विधेयकों (Private Bills) का होता है। उद्देश्य की दृष्टि से जैसा नाम से ही प्रकट है, व्यक्तिगत विधेयक सार्वजनिक विधेयक का विलोम होता है। इसका सम्बन्ध सार्वजनिक हित साधन से न होकर विशिष्ट हित साधन से होता है। ये विधेयक प्रायः नगरपालिकाओं तथा नगर निगमों जैसी स्थानीय संस्थाओं द्वारा प्रार्थनापत्रों के माध्यम से प्रस्तुत किये जाते हैं। उदाहरणार्थ, यदि कोई नगरपालिका स्थानीय विज्ञापनों के नियन्त्रण से सम्बन्धित किसी विधेयक को प्रस्तुत करे अथवा अवकाश प्राप्त सैनिकों का कोई संगठन किसी प्रकार के सैनिकों के लिये पेंशन दिये जाने से सम्बन्धित विधेयक प्रस्तुत करे, तो ये विधेयक व्यक्तिगत विधेयक कह जायेंगे। इस प्रकार व्यक्तिगत विधेयकों की पहली विशेषता यह है कि इनका सम्बन्ध सार्वजनिक हित से न होकर विशिष्ट हित से होता है। दूसरे, ये विधेयक न तो मन्त्रियों द्वारा प्रस्तुत किये जाते हैं और न साधारण संसत्सदस्यों द्वारा, वरन् ये प्रायः स्थानीय संस्थाओं द्वारा प्रार्थनापत्र भेज कर प्रस्तुत किये जाते हैं।

व्यवस्थापन की प्रक्रिया

प्रस्तुतीकरण व प्रथम वाचन—व्यवस्थापन की प्रक्रिया में पहला स्तर विधेयक के प्रस्तुतीकरण (Introduction) तथा प्रथम वाचन (First Reading) का होता है। सिद्धान्ततः दोनों बातें भिन्न भिन्न वस्तुयें हैं, पर इंगलण्ड में ऐसी प्रथा है कि विधेयक का प्रस्तुतीकरण व प्रथम वाचन एक साथ ही होता है। विधेयकों के प्रस्तुतीकरण के विषय में यह स्मरणीय है कि कोई भी सार्वजनिक विधेयक सिद्धान्ततः किसी भी संसत्सदस्य द्वारा प्रस्तुत किया जा सकता है पर व्यवहार में सभी महत्वपूर्ण सार्वजनिक विधेयक सरकार की ओर से किसी मन्त्री द्वारा प्रस्तुत किये जाते हैं। वित्त विधेयक अनिवार्यतः वित्त मन्त्री (Chancellor of the Exchequer) द्वारा ही प्रस्तुत किया जाता है। इसके अतिरिक्त विधेयकों के प्रस्तुतीकरण के विषय में एक अन्य विशेष बात यह है कि साधारणतः कोई भी विधेयक संसद के दोनों सदनों में से किसी भी सदन में प्रस्तुत किया जा सकता है, पर यदि कोई विधेयक वित्त विधेयक होता है, तो वह केवल लोक सदन (House of Commons) में ही प्रस्तुत किया जाता है।

विधेयकों को प्रस्तुत करने की तीन विधियाँ प्रचलित हैं। पहली विधि **साधारण प्रस्तुतीकरण** (Dummy Introduction) की विधि है। इसके अन्तर्गत विधेयक के प्रस्तावक को विधेयक प्रस्तुत करने से पहले किसी प्रकार का भाषण नहीं देना पड़ता। विधेयक को प्रस्तुत करने की लिखित सूचना वह सदन के लिपिक (Clerk

of the House) को देता है। अध्यक्ष विधेयक को विधिवत प्रस्तुत करने के लिए उसे बुलाता है। वह आकर अपने विधेयक को सदन के लिपिक के पास जमा कर देता है तथा वह स्वयं या लिपिक विधेयक के शीर्षक को सुना देता है। इस प्रकार विधेयक का प्रस्तुतीकरण हो जाता है। इसके बाद एक प्रस्ताव किया जाता है कि विधेयक का पहली बार पढ़ा हुआ समझा जाय और उसे छपवाने की आज्ञा प्रदान की जाय। इस प्रस्ताव के स्वीकार होने पर, और साधारणतः यह प्रस्ताव स्वीकार हो ही जाता है, विधेयक का प्रस्तुतीकरण व प्रथम वाचन समाप्त हो जाता है। इस प्रकार सदन के सदस्यों व जनसाधारण को विधेयक के विषय में सूचना मिल जाती है और वे उस पर विचार विनिमय प्रारम्भ कर देते हैं। हरमन फाइनर ने भी इसके उपयोग के विषय में ऐसा ही लिखा है और कहा है कि "जनता को इस बात की सूचना मिल जाती है कि अमुक व्यवस्थापन विचाराधीन है तथा सभी प्रकार के हितों से सम्बन्धित समुदायों को इस बात का अवसर मिल जाता है कि अपने अपने पक्ष के तर्कों को अच्छी तरह सबको सुना सकें।"[1]

प्रस्तुतीकरण की दूसरी विधि को **'दस मिनट के नियम का प्रस्तुतीकरण'** (Introduction under the ten minutes rule) कहा जाता है। इस विधि का प्रयोग सरकार द्वारा उन महत्वपूर्ण विधेयकों के लिए किया जाता है, जो विवादपूर्ण होते हैं। इस विधि के अन्तर्गत विधेयक के प्रस्तावक को व विपक्ष के एक सदस्य को थोड़े थोड़े समय में इस बात का अवसर दिया जाता है कि प्रस्तावक विधेयक का उद्देश्य व उसका महत्व व विपक्ष उसकी आलोचना संक्षेप में सदन के समक्ष रखे। इसके बाद इस बात का प्रस्ताव प्रस्तुत किया जाता है कि विधेयक का प्रथम वाचन पूरा समझा जाय तथा उसे छपवाने की आज्ञा दी जाय। इस प्रस्ताव के स्वीकार होने पर विधेयक का प्रस्तुतीकरण व प्रथम वाचन पूरा हो जाता है। यह स्पष्ट है कि इस विधि में भी किसी प्रकार का विशेष विवाद नहीं होने पाता तथा उसका अवसर विधेयक के दूसरे वाचन में ही आता है।

प्रस्तुतीकरण की तीसरी विधि वह होती है, जिसके अन्तर्गत विधेयक की व्यवस्था को भी संक्षेप में प्रस्तुत किया जाता है तथा जिसे **विधेयक की व्यवस्था पर प्रकाश डालने वाला प्रस्तुतीकरण** (Introduction under the leave to introduce provision) कहा जाता है। इस विधि के अन्तर्गत प्रस्तावक अपने विधेयक के सिद्धान्तों व उसके लाभों को बताते हुए एक लम्बा भाषण देता है तथा सदन में अपने विधेयक को प्रस्तुत करने की अनुमति देने का प्रस्ताव रखता है। विरोध करने वाले सदस्य उस विधेयक के सिद्धान्तों के दोषों को सदन के समक्ष रखते

---

1 The public is served notice that legislation is intended it gives all interest groups opportunity to make themselves heard in their claimant and contending ways —*Herman Finer*

हुए इस प्रस्ताव का विरोध करते है कि विधेयक को सदन मे प्रस्तुत करने की अनुमति दी जाये । अन्त मे निर्णय मतदान द्वारा होता है । यदि सदन का निर्णय प्रस्ताव के पक्ष मे होता है तो फिर एक इस प्रकार का प्रस्ताव सदन के समक्ष रखा जाता है कि विधेयक का प्रथम वाचन पूर्ण समझा जाय व उसे छपवाया जाय । इस विधि के अन्तर्गत जनता विधेयक की ओर अत्यधिक आकर्षित होती है तथा लोकमत का निर्माण सरलता से हो जाता है । पर चूकि इस विधि मे समय अधिक लगता है अत अब इसे प्राय प्रयोग मे नही लाया जाता ।

द्वितीय वाचन—विधेयक के द्वितीय वाचन के समय विधेयक के सम्बन्ध मे वास्तविक विवाद प्रारम्भ होता है । यह विधेयक के जीवन मरण से सम्बन्धित सग्राम होता है । सदन मे द्वितीय वाचन का प्रारम्भ उस समय होता है, जब कोई सदस्य—साधारणत विधेयक का प्रस्तावक—यह प्रस्ताव करता है कि विधेयक को दूसरी बार पढा जाय । द्वितीय वाचन के अन्तर्गत विधेयक के सिद्धान्तो व उसकी अच्छाई-बुराइयो पर पूर्ण विचार किया जाता है । विधेयक के सिद्धान्तो पर ससद मे इसलिये पूर्ण विचार किया जाता है, क्योकि विधेयको के सिद्धान्तो के विषय मे सदन का विशेष दायित्व होता है । जैसा हरमन फाइनर (Herman Finer) ने कहा है "लोक सदन ने इस सिद्धान्त की पूर्ण रक्षा की है कि सम्पूर्ण सदन, जिसमे खुला विवाद होता है, विधेयक के सिद्धान्तो का स्वामी है । शासन का यह एक बडा ही महत्वपूर्ण तथ्य है । खुला अधिवेशन प्रेस व जनता दोनो का ही अत्यधिक ध्यान आकर्षित करता है । प्रकाशन लोकतन्त्र मे कृमिनाशक का कार्य करता है ।"[1]

इस प्रकार विधेयक के जीवन मे द्वितीय वाचन का बडा महत्व है । इसके अन्तर्गत विधेयक की धाराओ व उनकी रचना पर यद्यपि विचार नही होता, तथापि उसके सिद्धान्तो पर इस वाचन मे विशद रूप से विचार किया जाता है । इस वाचन मे पूर्ण विधेयक को ही स्वीकार अथवा अस्वीकार किया जा सकता है । अस्वीकार करने के लिए प्राय दो ढग प्रयोग मे लाये जाते है । पहला ढग विधेयक को अस्वीकार करने का यह है कि सीधे शब्दो मे यह प्रस्ताव रख दिया जाय कि अमुक विधेयक सिद्धान्त रूप से दोषपूर्ण है तथा उसे कानून न बनाया जाय । विधेयक को अस्वीकार करने का दूसरा ढग यह है कि जब विधेयक का प्रस्तावक यह प्रस्ताव करे कि विधेयक को अब दूसरी बार पढा जाय, तो विरोधी पक्ष की ओर से विधेयक इतने

1 'The Commons has stoutly preserved the principle that the full House in open debate is the master of the general principles of the Bill This is an extremely important governmental truth It is that open assembly that seizes all the [illegible] and the public Publicity is the antisceptic of democracy [illegible]rman Finer

समय वाद दूसरी ग्रार पढन का सशोधन रख दिया जाय कि ससद का सत्र ही समाप्त हो जाय। इस प्रकार विधेयक को स्पष्ट रूप से अस्वीकार भी नही किया जाता है तथा वह समाप्त भी हो जाता है। विधेयक को अस्वीकार करने का यह कुछ नम्रता पूण ढग है। द्वितीय वाचन म यदि सरकार की हार हो जाये, तो सरकार को त्याग पत्र देना पडता है। इसलिए सरकार की ओर से प्रस्तुत किये हुए विधेयको के द्वितीय वाचन के समय बहुमत अपनी पूरी शक्ति इस पर लगा देना है कि सरकारी पक्ष की हार न होने पाय। पर इसका यह तात्पय नही होता कि विपक्ष द्वारा की हुई आलोचना व्यथ जाती है। जिन सशोधनो को सरकार उचित समझती है, वह उन्हे स्वय स्वीकार कर लेती है। यदि सरकार यह देखती है कि लोकमत किसी विधेयक के अत्यन्त विरुद्ध है, तो वह स्वय ऐसे विधेयक को वापस भी ले लेती है। सन १६३६ मे कोयले की खानो स सम्बधित विधेयक के विषय म ऐसा ही हुआ था तथा सरकार को विरोध के कारण उसे वापस लेना पडा था। जैसा हरमन फाइनर ने इस सम्बन्ध मे कहा है, 'द्वितीय वाचन के समय सरकार की पूण परीक्षा होती है। यदि विपक्ष सफल होता है तो उसका अथ अविश्वास का प्रस्ताव होता है तथा सरकार को त्यागपत्र देना पडता है। यदि ऐसा नही होता तो सरकार पर प्रभाव तो पडता ही है।'[1]

समिति स्तर—द्वितीय वाचन म जब विधेयक के सिद्धान्त सदन द्वारा स्वीकार कर लिये जाते है, तब उसे सदन की किसी समिति के सिपुर्द किया जाता है। वित्त विधेयको को सम्पूण सदन की समिति को दिया जाता है, तथा शेष सभी विधेयको को किसी स्थाई समिति को दिया जाता है। कभी कभी विधेयक को किसी विशिष्ट समिति को भी दे दिया जाता है। पर उसके बाद भी उसे किसी न किसी स्थाई समिति अथवा सम्पूण सदन की समिति के पास विचाराथ भेजा जाता है। विधेयक के जीवन म समिति स्तर का भी बडा महत्व है। इसी स्तर पर विधेयक को विधेयक के रूप म पूण बनाया जाता है। इस स्तर पर विधेयक पर धारा प्रतिधारा व शब्द प्रतिशब्द विचार किया जाता है। यह विचार अनौपचारिक होता है। इसम सदन म बरत जाने वाले नियमो की कठोरता नही होती। यहाँ प्रस्ताव का समथन होना आवश्यक नही होता। कोई सदस्य जितनी भी बार बोल सकता है। लोक सदन का अध्यक्ष बैठक का सभापतित्व नही करता। अत अनुशासन के नियमो का पालन भी नही किया जाता। विधेयक के विषय म वास्तविक काय समिति स्तर पर ही होता है। जसा हरमन फाइनर ने कहा है, "समिति म सरकार वास्तविक काय करने के लिए प्रस्तुत रहती है। वह सशोधनो को स्वीकार करके विधेयक को दो दृष्टियो से अच्छा बनाती है।

1 'The Government is fully on trial in second reading A reverse would be tantamount to a vote of no confidence and the Government would have to resign But short of it, it is influenced
—Herman Finer

प्राविधिक रूप स उसके दोष निकाल कर उसे अच्छा बनाती है तथा जनसाधारण के हित की दृष्टि स उसे ऐसा बनाती है कि वह अधिकाश लोगो के हित की वस्तु बन जाय।' [1]

प्रतिवेदन स्तर—अमेरिका की समितियो की तरह इगलैण्ड की समितियो का किसी भी विधेयक को अस्वीकार करन अथवा बिना कुछ किये रख छोडने का अधिकार नही है। अत वे प्रत्येक विधेयक का अपन प्रतिवेदन के साथ सदन को लौटाती है। यह पूणत सदन के अधिकार की बात है कि समितियो के प्रतिवेदन में दिय गये सुझावो को वह स्वीकार करे या न कर। सदन विधेयक का फिर समिति को पुन विचार करने के लिए वापस भेज सकता है। समिति का प्रतिवेदन कुछ भी क्यो न हो विधेयक क स्वरूप व उसके सिद्धान्ता के विषय म अन्तिम निणय करना सदन का काय है। उन विधेयको के विषय मे जिन्हे सम्पूण सदन की समिति के सुपुद किया जाता है, प्रतिवेदन स्तर केवल औपचारिक होता है। सम्पूण सदन की समिति मे विचार होन के बाद विधेयक का जा रूप बनता है, उसके विषय में केवल एक नाम का प्रतिवेदन दे दिया जाता है तथा सदन उसे बिना किसी विशेष वाद विवाद के स्वीकार कर लेता है। कुछ आलोचको का कहना है कि प्रतिवेदन स्तर मे समय बहुत बरबाद होता है, क्योकि सदन उन सब परिवतनो व सशोधनो पर पुन पूणत विचार करना है तथा कभी-कभी ता वह ऐसा केवल यह दिखान के लिए ही करता है कि उसकी सत्ता इस सम्बन्ध मे सर्वोच्च है।

तृतीय वाचन—विधेयक के जीवन का तीसरा स्तर तृतीय वाचन का होता है। तृतीय वाचन म अध्यक्ष प्रस्ताव करता है कि विधेयक को अब तीसरी बार पढा जाय। तृतीय वाचन मे भी द्वितीय वाचन की तरह विधेयक के सिद्धान्तो पर ही विचार होता ह तथा उन्ही पर राजनीतिक वाद विवाद होता है। विधेयक के रूप पर कोई विवाद नहीं होता। अत इस स्तर पर वाक्य प्रतिवाक्य अथवा शब्द प्रति-शब्द विचार नही होता। केवल उसके सिद्धान्तो तथा उसके लाभ हानि पर विचार होता है। इस वाचन मे नियमित सशोधन स्वीकार नही किये जाते। केवल शाब्दिक परिवतन विधेयक के प्रारूप म किये जा सकते है। तथ्यो की दृष्टि से उसम कोई परिवर्तन नहीं किया जा सकता। अन्त मे यदि आवश्यक होता है, तो मतदान होता है। यदि विधेयक स्वीकार हो जाता है, तो वह दूसरे सदन मे भेजे जाने के योग्य हो जाता है। इस प्रकार जसा हरमन फाइनर न कहा है "तृतीय वाचन म दूसरे वाचन

---

1 In committee the Government is prepared to do business that is to accept amendments in order to produce a better bill, that is technically better to wipe out a flaw and better in that it satisfies the bigger number as being in the general interest

—*Herman Finer*

की ही तरह सम्पूर्ण विधेयक पर राजनीतिक विवाद होता है। यह एक राजनीतिक प्रदर्शन होता है। सरकार इस बात के लिए कृतज्ञता प्रकट करती है कि विपक्ष के होते हुए भी वह देश के लिए कुछ कर सकी है तथा विपक्ष यह उत्तर देता है कि उसने सरकार द्वारा प्रस्तुत एक बुरे विधेयक को अच्छा बना दिया है, यद्यपि फिर भी यह निश्चय नहीं है कि उससे भविष्य में देश की समृद्धि होगी।"[1]

दूसरे सदन की प्रक्रिया—एक सदन द्वारा पारित होने पर विधेयक दूसरे सदन में भेजा जाता है। अधिकतर सरकारी विधेयक चूंकि पहले लोक सदन में प्रस्तुत किये जाते हैं, अतः लोक सदन द्वारा विचार होने के पश्चात् विधेयक लार्ड सभा जाया करते हैं। सन् १८८५ तक ऐसी प्रथा थी कि वही मंत्री जो विधेयक को लोक सदन में प्रस्तुत करता था लार्ड सभा में भी उसे प्रस्तुत करता था। पर अब सदन का लिपिक विधेयक को दूसरे सदन में ले जाता है। जहां तक प्रक्रिया का प्रश्न है, उसमें दोनों सदनों में कोई विशेष अन्तर नहीं है। दूसरे सदन में भी वे ही स्तर—प्रथम वाचन व प्रस्तुतीकरण, द्वितीय वाचन, समिति स्तर, प्रतिवेदन स्तर, तथा तृतीय वाचन होते हैं, पर अन्तर केवल इतना है कि वहां पर समिति स्तर पर स्थाई समितियों व विशिष्ट समितियों का प्रयोग नहीं किया जाता, वरन् वहां सम्पूर्ण सदन की समिति का प्रयोग किया जाता है। परिणामस्वरूप विधेयक लार्ड सभा द्वारा शीघ्र पारित हो जाते हैं क्योंकि जब विधेयक सम्पूर्ण सदन की समिति को दिये जाते हैं, तो प्रतिवेदन स्तर केवल एक उपचार मात्र रह जाता है। यदि विधेयक दूसरे सदन द्वारा स्वीकार कर लिया जाता है अथवा उसके द्वारा प्रस्तावित संशोधनों को पहला सदन स्वीकार कर लेता है, तो विधेयक को राजा की स्वीकृति के लिए भेज दिया जाता है। पर यदि दोनों सदनों में मतभेद होता है, तो उसे दूर करने के लिए दो विधियां का प्रयोग किया जाता है।

पहली विधि दोनों सदनों के कुछ प्रतिनिधियों, जिन्हें प्रबन्धक (*Managers*) कहते हैं, के सम्मेलन द्वारा पारस्परिक मतभेद को समाप्त करने की होती है। सम्मेलन में लोक सदन के प्रबन्धकों की संख्या लार्ड सभा के प्रबन्धकों की संख्या की दुगुनी होती है। यह सम्मेलन दोनों सदनों के मतभेदों के दूर करने पर विचार करता है। यह सम्मेलन स्वतन्त्र (Free) तथा अन्तरंग (Closed) दोनों प्रकार का होता है। अन्तरंग सम्मेलन में मतभेद के आधारों को एक लिखित बयान के रूप में विरोधी

---

1 *The third reading is like the second a political debate on the whole bill* The third reading is a political mustering The Government expresses its thankfulness that *it has been able to do* the country some good inspite of the opposition and the opposition replies by clearing that it has made a bad bill better than the government first presented it and that even so it has doubts for the future of country's prosperity —*Herman Finer*

सदन के प्रबन्धको के द्वारा प्रस्तुत किया जाता है। स्वतन्त्र सम्मेलन मे प्रबन्धक मत-भेद के आधारो को मौखिक रूप स प्रस्तुत कर सकते है तथा उनके पक्ष मे विस्तार-पूवक कह सक्ते है। सन् १८३६ स स्वतन्त्र सम्मेलन का प्रयोग नही हुआ है, यद्यपि ब्राइस समिति के मतानुसार दोना सदना के मतभेदो को सुलझाने का यह सबसे अच्छा ढग है।

दूसरे ढग का प्रारम्भ सन् १८८१ म हुआ। इसके अनुसार दोनो सदन अपने मतभेदो का लिखित सदशो द्वारा दूर करने का प्रयत्न कर सकते ह। यदि सम्मेलन तथा लिखित सदशों दोनो ही प्रकार स मतभेद दूर न हो सकें, तो सन् १९११ के ससदीय कानून के पारित होने से पहले तक व्यवस्था ऐसी थी कि विधेयक समाप्त हो जाता था। पर उक्त कानून के पारित होने के बाद से व्यवस्था ऐसी रही थी कि दोनो सदनो के मतभेद की दशा मे लार्ड सभा लोक सदन द्वारा पारित विधेयको को दो वष तक कानून बनने से रोक सकती थी। पर १९४९ के ससदीय कानून के अनुसार अब ऐसी व्यवस्था हो गई है कि यह समय केवल एक साल का हो गया है। इस प्रकार वतमान व्यवस्था के अनुसार मतभेद की दशा म विधेयक के भाग्य का अन्तिम निणय लोक सदन के हाथ म रहता है।

राजकीय स्वीकृति—विधेयक के जीवन का अन्तिम स्तर राजकीय स्वीकृति (Royal Assent) का होना है। यह स्तर केवल औपचारिक होता है। विधेयक राजा की स्वीकृति के लिए प्रस्तुत किये जाते है तथा अध्यक्ष की उपस्थिति म उनके शीषक लार्ड सभा मे पढे जाते है। राजा का एक प्रतिनिधि यह घोषणा करता है कि "राजा ऐसा चाहते ह' तथा इस प्रकार राजकीय स्वीकृति का काय पूरा होकर विधेयक कानून बन जाते हैं।

जैसा उपर्युक्त विवेचन से हमने देखा इगलैण्ड म व्यवस्थापन काय बडे वैधानिक ढग से होता है तथा व्यवस्थापन की उक्त वैधानिक प्रक्रिया के माध्यम से अग्रेजी ससद इस बात का प्रयत्न करती है कि व्यवस्थापन अच्छे से अच्छे रूप म हो सके तथा उसके द्वारा राष्ट्रीय हित की साधना हो सके। फिर भी वहाँ की व्यवस्थापन प्रक्रिया के सम्बन्ध म यह स्मरणीय है कि उसमे कभी-कभी समय बहुत अधिक लगता है। इसका कारण यह है कि इस बात की कोई निश्चित व्यवस्था नही है कि व्यवस्थापन के विविध स्तरो के बीच कितना समय व्यतीत होना चाहिए। इस कारण आलोचको का यह कहना है कि व्यवस्थापन के विविध स्तरो के बीच का समय निश्चित कर दिया जाना चाहिए।

वित्त विधेयक के व्यवस्थापन प्रक्रिया की विशेषतायें

ऊपर व्यवस्थापन प्रक्रिया का साधारण रूप दिया गया है तथापि वित्त विधेयको के विषय मे तथा व्यक्तिगत सदस्यो के विधेयको के विषय मे कुछ विशेषताएँ बरती जाती हैं, जिनका समझ लेना आवश्यक है

(१) वित्त विधेयक केवल लोक सदन मे ही पहले प्रस्तुत किये जाते हैं, क्योंकि इंगलैण्ड मे यह एक सर्वमान्य राजनैतिक तथ्य है कि राजकोष जनता की वस्तु है तथा उसका नियन्त्रण जनता के प्रतिनिधि सदन लोक सदन के हाथ मे होना चाहिए।

(२) सब वित्त विधेयक सरकार की ओर से प्रस्तुत किये जाते हैं। साधारणत वे वित्तमन्त्री द्वारा प्रस्तुत किये जाते हैं, क्योंकि वित्त की प्रत्येक माग तथा नवीन करो के प्रस्तावो के लिये राजा या रानी द्वारा पूर्व स्वीकृति होनी चाहिए और इस स्वीकृति को केवल कोई मन्त्री ही प्राप्त कर सकता है। इसके अतिरिक्त यह भी आवश्यक है कि राजा द्वारा स्वीकृत माँग मे अधिक धन की स्वीकृति उसके अतिरिक्त अन्य कोई न कर सके। इसलिए ऐसी व्यवस्था है कि लोक सदन वित्त विधेयक की आलोचना कर सकता है, उसमे प्रस्तुत मागो मे कमी कर सकता है, पर उसमे वृद्धि नही कर सकता।

(३) द्वितीय वाचन मे सिद्धान्तो के स्वीकार होने के पश्चात वित्त विधेयक के लिए यह आवश्यक है कि उसे सम्पूर्ण सदन की समिति के विचारार्थ भेजा जाय। सम्पूर्ण सदन की समिति जब विधेयक के व्यय से सम्बन्धित भाग पर विचार करती है तब उसे संभरण समिति (Committee of Supply) कहा जाता है तथा जब वह उसके आय के साधनो से सम्बन्धित भाग पर विचार करती है, तब उसे साधन समिति (Committee of Ways and Means) कहा जाता है।

(४) वित्त विधेयको को पारित करने का अन्तिम अधिकार लोक सदन को प्राप्त है। सन् १६४६ के संसदीय कानून के अनुसार वर्तमान व्यवस्था यह है कि लार्ड सभा वित्त विधेयक के पारित होने मे केवल एक माह की देर कर सकती है।

व्यक्तिगत सदस्यो के प्रस्तावो व विधेयकों से सम्बन्धित प्रक्रिया की विशेषतायें

(१) व्यक्तिगत सदस्यो के प्रस्तावो व विधेयको के लिए संसद के कार्यक्रम में बहुत कम समय मिलता है।

(२) व्यक्तिगत सदस्यो के विधेयक कानूनो मे उसी प्रकार संशोधन प्रस्तावित कर सकते हैं, जिस प्रकार सरकारी विधेयक करते हैं, पर व्यक्तिगत सदस्यों के विधेयक ऐसे नही हो सकते, जिनका सम्बन्ध सार्वजनिक धन के व्यय से हो।

(३) व्यक्तिगत सदस्यो के विधेयको के लिए यह आवश्यक है कि वे संसद के किसी साधारण सदस्य के द्वारा प्रस्तुत किये जायें।

व्यक्तिगत विधेयको से सम्बन्धित प्रक्रिया की विशेषतायें

(१) व्यक्तिगत सदस्यो के विधेयक जहाँ एक साधारण सार्वजनिक विधेयक (Public Bills) होते हैं जो साधारण संसत्सदस्यो द्वारा प्रस्तुत किये जाते हैं, व्यक्तिगत विधेयक (Private Bills) वे विधेयक होते हैं जिनका सम्बन्ध किसी स्थानीय वैयक्तिक विषय से होता है।

(२) सावजनिक विधेयक ससद मे साधारणत सरकार के किसी सदस्य द्वारा तथा कभी कभी साधारण ससत्सदस्य द्वारा प्रस्तुत किय जात है, पर व्यक्तिगत विधेयक प्राय ससद के बाहर से व्यक्तियो अथवा सस्थाओ द्वारा ससद को भेजे जाते ह ।

(३) व्यक्तिगत विधेयको के प्रस्तुतीकरण के लिए यह आवश्यक है कि उसके लिए एक प्राथनापत्र मय उसके प्रारूप के व्यक्तिगत विधेयको के कार्यालय म दिया जाय, उसके विषय म सरकारी गजट मे घोषणा की जाय, विधेयक का प्रस्तुतीकरण चाहने वाला उतनी धन राशि सरकारी कोष मे जमा कर, जितनी उसम व्यय होने की सम्भावना हो तथा एक अधिकारी विधेयक के विषय म यह प्रमाणित करे कि वह नियमानुसार है ।

(४) द्वितीय वाचन के अन्तगत विधेयक के सिद्धान्तो पर विस्तारपूवक विवाद होता है तथा यदि विधेयक बिना किसी विरोध के पारित हो जाता है, तो उसे निर्विरोध विधेयको की समिति (Committee on Unopposed Bills) के सिपुद कर दिया जाता है । समिति विधेयक की धाराओ पर विस्तारपूवक विचार करती है तथा अपने प्रतिवेदन के साथ उसे सदन को वापस कर दती है ।

यदि किसी विधेयक का विरोध होता है, तो ऐसे विधेयक को व्यक्तिगत विधेयको की समिति (Private bills committee) के सिपुर्द कर दिया जाता है । यह समिति विधेयक के विषय मे न्यायिक जांच (Judicial enquiry) करती है, जिसम विधेयक के पक्ष विपक्ष दोनो के ही लोग भाग लेते व अपने अपने पक्ष की बात समिति के समक्ष रखते हैं । समिति अपनी जांच केवल विधेयक की प्रस्तावना (Preamble) तक ही सीमित रखती है तथा विधेयक के सिद्धा तो पर ही वह पक्ष विपक्ष के तक सुनती है । यदि समिति का मत यह होता है कि विधेयक कानून बनने के योग्य नही है, तो वह समाप्त समझा जाता है और फिर समिति उसकी धाराओ पर विस्तारपूवक विचार नही करती । पर यदि समिति का मत होता है कि विधेयक कानून बनने योग्य है, तो वह उसकी धाराओ पर विस्तारपूवक विचार करती है तथा अपने प्रतिवेदन के साथ उसे सदन को वापस भेज देती है ।

इसके बाद प्रतिवेदन स्तर व तृतीय वाचन व्यक्तिगत विधेयको का भी उसी प्रकार होता है, जिस प्रकार सावजनिक विधेयको का होता है ।

व्यक्तिगत विधेयको की प्रक्रिया के अपने गुण व दोष दोनो ही हैं । इस प्रक्रिया का सबसे पहला गुण यह है कि इसमे ससद का समय बचता है, क्योकि ससद केवल तभी ऐसे विधेयको पर विचार करती है, जब समिति उसके पक्ष मे निणय देती है ।

पर इस प्रक्रिया के दोष भी बडे महत्वपूण हैं । व्यक्तिगत विधेयको के पारित होने की प्रक्रिया मे व्यक्तिगत स्वार्थों का इतना बोलबाला होता है कि सावजनिक हित की बात गौण बन जाती है । जब समिति विधेयको पर विचार करती है, तो वह साधारणत उन्ही लोगो को बुलाती है, जो निहित स्वार्थों का प्रतिनिधित्व करते हैं ।

परिणामस्वरूप इस बात की सम्भावना भी रहती है कि समिति निर्णय लेते समय केवल व्यक्तिगत हितो का ध्यान रख कर अपना निर्णय दे दे और सार्वजनिक हितो का ध्यान न रहे। यह प्रक्रिया बड़ी खर्चीली भी है। इसमे बडे बडे वकीलो से काम लेना पड़ता है तथा उन्हे पारिश्रमिक देना पडता है। इसके अतिरिक्त सरकारी कोष मे विधेयक के पारायण का सम्भावित व्यय जमा करना पडता है तथा अन्य अनेक प्रकार के शुल्क देने पड़ते है। जो साक्षी समिति के समक्ष उपस्थित किये जाते है उनके आने जाने मे भी बड़ा व्यय होता है।

अस्थाई आज्ञायें

उक्त दोषो को अस्थाई आज्ञाओ (Provisional Orders) के द्वारा दूर करने का प्रयत्न किया गया है। अस्थाई आज्ञाओ की व्यवस्था के अन्तर्गत संसद शासन के विविध विभागो को यह अधिकार दे देती है कि व्यक्तिगत हितो की पूर्ति विविध विभाग अस्थाई आज्ञायें जारी करके करते रहे, जिससे व्यक्तिगत हितो की पूर्ति के लिए लोगो को संसद को याचिकायें भेजने की आवश्यकता न पडे। व्यक्तिगत हितो से सम्बन्धित लोग सम्बन्धित विभाग को प्रार्थनापत्र देते है। उसमे वे यह बताते है कि किस प्रकार की अस्थाई आज्ञा द्वारा उनकी आवश्यकता पूरी हो सकती है। विभाग साक्षियो को बुलाता है, पक्ष विपक्ष की बात सुनता है तथा पूरी जाँच के बाद आवश्यक अस्थाई आज्ञा जारी करता है। इस प्रकार जारी की हुई अस्थाई आज्ञाओ की संख्या जब पर्याप्त हो जाती है तब उन सब को इकट्ठा करके एक विधेयक के रूप मे सम्बन्धित विभाग के मन्त्री द्वारा पुष्टिकरण के लिए संसद के समक्ष सरकारी विधेयक के रूप मे प्रस्तुत कर दिया जाता है। इस प्रकार के विधेयक यद्यपि सरकार की ओर से रखे जाते हैं, तथापि उनके पारित होने की प्रक्रिया व्यक्तिगत विधेयको जैसी ही होती है। प्रस्तुतीकरण व प्रथम वाचन के पश्चात् द्वितीय वाचन होता है और उसके पश्चात् पुष्टिकरण विधेयक (Confirmation Bill) निर्विरोध विधेयको की समिति के सिपुर्द कर दिये जाते हैं। समिति पक्ष विपक्ष द्वारा प्रस्तुत किये हुए तर्कों पर विचार करके अपने प्रतिवेदन सहित विधेयक को संसद को वापस कर देती हैं, जहाँ सार्वजनिक विधेयक के पारायण की प्रक्रिया द्वारा वह पारित कर लिया जाता है।

अस्थाई आज्ञाओ की व्यवस्था व्यक्तिगत विधेयको के पारायण की प्रक्रिया के दोषो को काफी दूर कर देती है। पुष्टिकरण विधेयक चूंकि सरकार के मन्त्रियो द्वारा प्रस्तुत किये जाते है अत सार्वजनिक हितो का उचित संरक्षण बना रहता है तथा सरकार व्यक्तिगत हितो की पूर्ति करते हुए भी सार्वजनिक हितो का ध्यान रखती है। इसके अतिरिक्त व्यय की भी बचत होती है क्योंकि अनेक व्यक्तिगत विधेयक अस्थाई आज्ञाओ के रूप मे एक विधेयक रूप मे एक समय मे ही पारित हो जाते हैं। समय की भी बचत होती है, क्योंकि संसद व समिति दोनो ही पुष्टिकरण विधेयक पर अनेक स्थानो पर एक ही बार मे विचार कर लेते हैं।

फिर भी यह स्मरणीय है कि अस्थाई आज्ञाओ की व्यवस्था द्वारा कर्मचारी-तन्त्र तथा मन्त्रिमण्डल का अधिकार व्यवस्थापन पर बढ गया है। इसके अतिरिक्त ससद व समिति जो विचार पुष्टिकरण विधेयक पर करती है, वह केवल औपचारिक ही होता है, क्योकि जितनी अस्थाई आज्ञायें एक पुष्टिकरण विधेयक मे सम्मिलित होती है, उन पर पूर्ण विचार सम्भव नही होता। फिर इस प्रकार का विचार अनावश्यक भी होता है, क्योकि अस्थाई आज्ञायें जारी करने से पहले यह सब विविध विभागो द्वारा कर लिया जाता है।

SELECT READINGS

Adams	Constitutional History of England.
Bailey	British Parliamentary Democracy
Ilbert	Parliament
Jennings	. The British Constitution
	Parliament
Maitland	The Constitutional History of England.
Pollard	Evolution of Parliament

८

दल प्रणाली

"लोकतन्त्र मे दल प्रणाली का उद्देश्य विपक्ष को आदरणीय बनाना है।"

—बेली

अग्रेजी सविधान के प्राय सभी लेखक इस बात पर एक मत हैं कि दल प्रणाली इगलण्ड के राजनीतिक जीवन की आधारशिला है। लोकतन्त्र बिना दल प्रणाली के नही चल सकता, इस बात पर विचारको मे कोई मतभेद नही है, यद्यपि कुछ विचारको ने द्विदलीय प्रणाली का तथा कुछ विचारको ने त्रिदलीय प्रणाली का समर्थन किया है। उदाहरणार्थ, यदि लास्की ने द्विदलीय प्रणाली का समर्थन किया है, तो रमजे म्योर ने त्रिदलीय प्रणाली का समर्थन किया है, यद्यपि उन दोनो ही ने यह स्पष्ट रूप से स्वीकार किया है कि स्वस्थ लोकतन्त्रीय जीवन के लिये दल प्रणाली का अस्तित्व अपरिहार्य है।

दल प्रणाली का आधार यह तथ्य है कि सब विचारशील व्यक्ति इस बात पर एक मत नही होते कि अच्छा राजनीतिक जीवन क्या है। राजनीतिक उद्देश्यो के विषय मे ही नही, राजनीतिक साधनो के विषय मे भी उनमे मतभेद होता है। राजनीतिक उद्देश्य क्या होने चाहिए तथा उनकी पूर्ति किन साधनो से हो सकती है, इस विषय मे लोगो मे जो मतभेद होता है इसी मतभेद के आधार पर दल बनते हैं। जिस राजनीतिक दल द्वारा प्रस्तावित राजनीतिक उद्देश्य व राजनीतिक साधनो के पक्ष मे देश का बहुमत होता है वह राजनीतिक दल देश का शासन सँभालता है तथा अन्य अल्पसख्यक दल विपक्ष का कार्य करता है। एक समय था जब शासन का प्रत्येक प्रकार का विरोध देशद्रोह समझा जाता था। पर अब दल प्रणाली के माध्यम से यह सम्भव हो गया है कि शासक दल शासन सँभाले तथा विपक्ष रचनात्मक विरोध करते हुए भी सुरक्षापूर्वक अपना अस्तित्व बनाये रख सके तथा समयानुसार अपने को अल्पदल मे बहुमत दल मे परिवर्तित करके स्वय शासन सँभाल सके।

दल प्रणाली की उपादेयता

शासक दल से भिन्न मत रखते हुए भी विपक्ष को राजनीतिक जीवन मे उचित आदर प्राप्त रहे, यही दल प्रणाली की उपादेयता है। इगलण्ड की दल प्रणाली इसका एक अत्यन्त अच्छा उदाहरण है। पर दल प्रणाली इस दृष्टिकोण से अनुपयोगी

भी है कि दल प्रणाली के कारण व्यक्ति की व्यक्तिगत राय दल की राय के अधीन हो जाती है। कभी-कभी उसके कारण राष्ट्रीय जीवन म दरार भी पड जाती हैं। दलो का वविध्य वस्तुत राजनीतिक कायक्रम की विविधता के कारण न होकर व्यक्तिगत आकाक्षाओ के कारण होता है। अत इस आधार पर यह कहा जाता है कि दलो का होना अनुपयोगी है क्योंकि यदि किसी देश के चोटी के लोग दलीय गठबन्धन को छोडकर तथा अपने मतभेद को भुलाकर एक होकर देश के हित साधन के लिये काय करें, तो दल प्रणाली पर आधारित राजनीतिक जीवन मे कही अच्छा जीवन हो सकता है।

इसमे सन्देह नही कि दल प्रणाली म व्यक्तिगत राय का दल की राय के अधीन अवश्य होना पडता है, पर फिर भी इसका यह अथ नही है कि दलीय जीवन म व्यक्ति की राय का कोई मूल्य ही नही। राजनीतिक दलो को जिस दायित्व का निर्वाह करना पडता है, उसके लिए आन्तरिक अनुशासन आवश्यक है क्योंकि दलीय अनुशासन व दलीय दायित्व अन्योन्याश्रित है। फिर भी लोकतन्त्र मे मतभेद की दशा मे व्यक्ति इस बात के लिए स्वतन्त्र है कि वह एक दल की सदस्यता छोडकर दूसरे दल की सदस्यता ग्रहण कर ले अथवा अपने विचारो का खुलकर प्रचार करके उनके आधार पर नया दल बना सके।

दल प्रणाली का विकास

एक समय था जब राजा ही सरकार होता था तथा राजा व उसके दरबारी मित्र सरकार चलाते थे। सरकार की ओर से किये गये अत्याचार व अनाचार राजा की ओर से किये गये अत्याचार व अनाचार माने जाते थे तथा उस अत्याचार व अनाचार का विरोध करने के लिये जनता को राजा का विरोध करना पडता था तथा जसा चार्ल्स प्रथम के समय म हुआ था ससदीय नेताओ का सरकारी अत्याचार व अनाचार को समाप्त करने के लिये राजाओ को समाप्त करना पडता था।

धीरे धीरे लोगो की समझ मे यह बात आई कि सरकारी अनाचार के लिये राजा उतने उत्तरदायी नही होते, जितने शासन चलाने वाले दरबारी होते हैं तथा सरकार के अत्याचारो को समाप्त करने के लिये केवल उन दरबारियो को बदल देना काफी है जो राजकीय अनाचार फलाते है। राजा को बनाये रखकर भी यदि सरकार को राष्ट्र की ससद के प्रति उत्तरदायी बनाया जा सके, तो राजकीय अनाचार समाप्त हो सकता है इस विचार ने इस प्रकार जोर पकडा तथा विभिन्न राजनीतिक कायक्रमो के आधार पर शासन सूत्र अपने हाथ मे लेने के प्रयत्नो के फलस्वरूप राजनीतिक दल अस्तित्व मे आये। लोग यह स्पष्ट समझने लगे कि सरकार पर अधिकार जमाने के लिये सगठित होना देशद्रोह नही, वरन् देश के हित की साधना है, क्योंकि विभिन्न राजनीतिक कायक्रमो के आधार पर राजनीतिक दल ससद के माध्यम से राजा की सरकार पर आवश्यक नियन्त्रण रख सकते हैं तथा आवश्यकता पडने पर उसे बदल भी सकते हैं।

प्रारम्भ मे राजनीतिक हलचल केवल उन लोगो की वस्तु रही, जो समाज के धनीमानी लोग होते थे। वे ही लोग प्राय राजनीतिक दलबन्दी मे भाग लेते थे। पर उन्नीसवी शताब्दी के सुधार सम्बन्धी अधिनियमो के पारित होने के बाद म राजनीति केवल धनीमानियो की ही वस्तु न रह गई, वरन् मताधिकार प्राप्त होने के कारण जनसाधारण भी उसकी ओर आकृष्ट हुए। परिणाम यह हुआ कि राजनीतिक दलो के राष्ट्रव्यापी सगठन अस्तित्व म आये तथा स्थिति ऐसी हो गई कि ससदीय निर्वाचन मे विजय व्यक्तिगत लगावो के आधार पर सम्भव न रही। उसके लिये यह आवश्यक हो गया कि प्रत्येक दल लोक हितकारी राजनीतिक कार्यक्रम के आधार पर जनता के अधिक से अधिक भाग का समर्थन प्राप्त करके ससदीय बहुमत प्राप्त करने का प्रयत्न करे। राजा की सरकार पर अधिकार जमाने की लडाई अब केवल वेस्टमिन्स्टर राजप्रासाद तक ही सीमित न रह गई वरन् उसका क्षेत्र निर्वाचन क्षेत्रो तक व्यापक हो गया।

किसी भी दल द्वारा सरकार पर अधिकार जमाना, जब जनसमर्थन पर निर्भर हो गया तो सत्तारूढ दल के लिए भी तथा विरोधी दल के लिए भी यह आवश्यक हो गया कि वे किसी निश्चित मर्यादा के भीतर काम करें तथा मनमानी न करें, क्योकि ऐसा न करने से उन्हे जनता का समर्थन प्राप्त नही रह सकता था। इस प्रकार राजनीतिक सत्ता प्राप्त करने के लिये भी और उसे बनाये रखने के लिये भी यह आवश्यक हो गया कि सत्तारूढ दल इस प्रकार कार्य करे कि वह जनसमर्थन खो न दे तथा विरोधी दल इस प्रकार कार्य करे कि उसे जनसमर्थन प्राप्त हो सके। लोकहित की साधना की प्रतियोगिता के आधार पर इस प्रकार आधुनिक दल प्रणाली का विकास हुआ तथा जो राजनीतिक दलबन्दी एक समय मे रक्तपात का कारण समझी जाती थी, वह अब एक लोकोपयोगी वस्तु बन गई।

इस प्रकार लोकतन्त्र के माध्यम से लोकहित की साधना होती रहे, इसके लिये दल प्रणाली का विकास हुआ है। अपने इस उद्देश्य की पूर्ति ठीक ढग से करने के लिये दल प्रणाली के लिये यह आवश्यक है कि उसके कर्णधार इस बात का ध्यान रखें कि दल प्रणाली का ध्येय दलहित की साधना करना नही, वरन् लोकहित की साधना करना है।

यो तो सभी मानवीय संस्थाओ म वे दोष किसी न किसी मात्रा म अवश्य पाये जाते हैं, जो दोष मनुष्य मे मनुष्य होने के नाते होते हैं पर इगलण्ड की दल प्रणाली के विषय मे यह कहा जा सकता है कि वहाँ राजनीतिक दलदल इतना गहरा नही होने पाता कि लोकहित पूरी तरह उसके नीचे दब जाय। वहाँ साधारणत एक दल बहुमत के समर्थन के आधार पर शासन का भार सँभालता है तथा दूसरा दल विरोधी दल के रूप म काम करता है। शासक दल को अपनी ओर से इस बात का भरसक प्रयत्न करना पडता है कि वह राजनीतिक दावपेचो म ही न पडा रहे तथा उनसे ऊपर उठकर लोकहित की साधना करे क्योकि ऐसा न करने से उसे बहुमत का समर्थन प्रा

देन का भय रहता है। दूसरी ओर विरोधी दल को भी इस बात के लिये बाध्य होना पड़ता है कि वह शासक दल के कार्यों का विरोध राजनीतिक दावपेचो मे सफलता प्राप्त करने की दृष्टि से ही न कर, वरन् देशहित को दृष्टि मे रखते हुए वह केवल ऐसे प्रशासनिक विकल्पो को लेकर ही चले जिन्हें सत्ता प्राप्त होने पर वह स्वय कार्यान्वित कर सके, क्योकि तभी उस देश के बहुमत का समर्थन प्राप्त हो सकता है। इस प्रकार विपक्षी दल चूंकि वैकल्पिक शासक दल के रूप मे काय करता है, उसके द्वारा किया हुआ सरकार का विरोध देशद्रोह नही समझा जाता। देशहित की साधना व सुशासन की दृष्टि म चूंकि विपक्ष के काय की भी उपयोगिता मानी जाती है उसके नेता को राजकीय कोष स वेतन दिया जाता है।

द्विदलीय प्रणाली अथवा बहुदलीय प्रणाली ?

राजनैतिक प्रतियोगिता के मैदान मे केवल दो दल ही होने चाहिय अथवा दो दल से अधिक होने चाहिए, इस पर विचारको म मतभेद रहा है। इगलण्ड म राजनीतिक दलो की सख्या तो प्राय दो से अधिक ही रही है, पर उन सब म से दो ही दल प्रमुख रहे है। उदाहरणार्थ, चार्ल्स प्रथम के समय मे यदि कवेलियस (Cavaliers) व राउण्डहैडस (Roundheads) नामक दो दल थ, तो चार्ल्स द्वितीय के समय म दो प्रमुख दल टोरीज (Tories) व व्हिगस (Whigs) के नाम स प्रसिद्ध रहे। इसके बाद १९वी शताब्दी म रूढिवादी (Conservatives) व उदारवादी (Liberals) दल प्रमुख रहे तथा अब बीसवी शताब्दी मे रूढिवादी (Conservatives) तथा श्रमिक (Labour) दल प्रमुख राजनीतिक दल है। यही कारण है कि इगलण्ड को द्विदलीय प्रणाली का देश कहा जाता है।

इगलण्ड के राजनीतिक जीवन पर जिन लोगो ने विचार किया है, उनमे हमे द्विदलीय प्रणाली के भी समर्थक मिलते है तथा बहुदल प्रणाली के भी समर्थक मिलते है। द्विदलीय प्रणाली के समर्थको के प्रतिनिधि के रूप मे हम लास्की (Laski) को ले सकते है। इल्बर्ट (Ilbert) भी द्विदलीय प्रणाली के ही समर्थक है। दूसरी ओर रैमजे म्योर (Ramsay Muir) उस विचारधारा का प्रतिनिधित्व करते हैं, जिसके अनुसार यह माना जाता है कि लोकमत की उचित अभिव्यक्ति के लिये देश म बहु-दलीय प्रणाली अथवा कम से कम त्रिदलीय प्रणाली अवश्य होनी चाहिय। वस्तुत दोनो ही प्रकार की प्रणालियो के कुछ निश्चित लाभ व कुछ निश्चित हानियाँ है। दोनो मे से कोई भी पूर्णत निर्दोष भी नही है। दोनो के ही पक्ष व विपक्ष म बहुत कुछ कहा जा सकता है।

द्विदलीय प्रणाली का पक्ष व बहुदल प्रणाली का विपक्ष

जो कुछ द्विदलीय प्रणाली के पक्ष मे कहा जाता है, वही बहुदल प्रणाली का विपक्ष है। द्विदलीय प्रणाली यदि प्रतिनिध्यात्मक सरकार के उत्तम सगठन, उसके सुचारु सचालन, उसके स्थायित्व एव सुशासन की दृष्टि से ग्राह्य है तो बहुदलीय

प्रणाली सरकार के संगठन, उसके संचालन, उसके स्थायित्व व सुशासन की दृष्टि से त्याज्य है।

सरकार का संगठन—सरकार का संगठन द्विदलीय प्रणाली में सरलता से हो जाता है। इस प्रणाली में निर्वाचन के समय जनता के समक्ष केवल दो दल व उनके दो राजनीतिक कार्यक्रम होते हैं तथा उनमें से जनता को एक के पक्ष में मत देना सरल होता है। निर्वाचन के परिणामस्वरूप दो दलों में से एक दल का बहुमत अवश्यम्भावी होता है। अतः दो दलों में से एक सरलता से शासन का भार सँभाल लेता है तथा दूसरा शक्तिशाली दल विपक्ष का कार्य करता है। बहुदल प्रणाली में सरकार का संगठन इतनी सरलता से नहीं होता। बहुदल प्रणाली में निर्वाचन के समय जनता के समक्ष अनेक राजनीतिक दलों के प्रत्याशी व अनेक राजनीतिक कार्यक्रम होते हैं तथा उनमें से जनता को एक का चयन कठिन पड़ता है। निर्वाचन के बाद प्रायः किसी को भी इतना बहुमत प्राप्त नहीं होता कि वह अपने ही समर्थक संसद-सदस्यों के समर्थन के आधार पर सरकार बना सके। अतः विविध राजनीतिक दलों में सरकार बनाने के लिए सौदेबाजी होती है तथा बड़ी कठिनाई से कुछ दल एक हो पाते हैं, जो सरकार बना सकें। विपक्ष की दशा भी ऐसी ही अस्तव्यस्तता की रहती है। उसमें भी अनेक राजनीतिक दल सम्मिलित होते हैं, जो अपना-अपना राग अलापते हैं।

सरकार का संचालन—सरकार के संचालन की दृष्टि से भी द्विदलीय प्रणाली ही अधिक उपयुक्त मानी जाती है। संसद में बहुमत वाला जो दल सरकार बनाता है, द्विदलीय प्रणाली में वह एक होता है। उसका संसद में अपना बहुमत होता है। यह बहुमत सरकार का समर्थन करता है। परिणामस्वरूप सरकार का संचालन ठीक ढंग से होता रहता है। द्विदल प्रणाली में विपक्ष भी एक दल का होता है। वह भी संगठित होता है। फलतः वह इस स्थिति में होता है कि सरकार की कुनीतियों व उसके कुकृत्यों का वह डटकर विरोध कर सके तथा एक वैकल्पिक शासक दल के रूप में कार्य कर सके। इसके विपरीत बहुदल प्रणाली में अनेक दल मिल कर सरकार बनाते हैं। अतः सरकार को अपने कार्यों व नीतियों के समर्थन के लिए अनेक राजनीतिक दलों का मुँह ताकना पड़ता है। इस प्रणाली के अन्तर्गत विपक्ष भी असंगठित होता है क्योंकि उसमें अनेक दल होते हैं। फलतः उसकी स्थिति ऐसी नहीं होती कि वह सरकार की कुनीतियों व उसके कुकृत्यों का डटकर संगठित रूप से विरोध कर सके तथा एक वैकल्पिक शासक दल के रूप में कार्य कर सके।

सरकार का स्थायित्व—सरकार के स्थायित्व की दृष्टि से भी द्विदलीय प्रणाली ही अधिक उपयोगी मानी जाती है। द्विदलीय प्रणाली में कोई एक दल जिसका संसद में बहुमत होता है, सरकार बनाता है। संसद के पूरे कार्यकाल तक यह दल बहुमत में रहता है तथा इसके द्वारा बनाई हुई सरकार भी स्थिर रहती

है। इसके विपरीत बहुदल प्रणाली म सरकार का निर्माण 'राजनीतिक सौदेबाजी के परिणामस्वरूप विविध दलो के सहयोग के आधार पर होता है। इस सहयोग का आधार कोई राजनीतिक कायक्रम नही होता, वरन् राजनीतिक सौदेबाजी होती है। अत आये दिन राजनीतिक सौदेबाजी के आधार पर बना हुआ गठब धन टूटता रहता है तथा उसके परिणामस्वरूप सरकार भग होती रहती है। इस प्रकार बहुदल प्रणाली मे सरकार स्थिर व स्थाई नही रह सकती।

सुशासन—सुशासन की दृष्टि स भी द्विदलीय प्रणाली ही उपयोगी समझी जाती है। द्विदलीय प्रणाली मे सरकार के शीघ्र पतन का भय नही रहता। उसे यह विश्वास रहता है कि जो नीतियाँ निर्धारित की जायगी उनका पूरा किया जा सकेगा। अत सरकार शासन का सचालन आत्मविश्वास क साथ करती है। एक दल के समर्थन के आधार पर बनी हुई सरकार अधिक समय तक चलती है, अत प्रशासन की नीतियो म बार-बार परिवतन नही होता। जिन नीतियो पर चलने का निश्चय सरकार द्वारा किया जाता है, उन्हे पूरा करने मे वह समथ होती है। अत शासन काय अच्छा होता है।

प्रशासकीय दायित्व—द्विदलीय प्रणाली म सरकार अपन प्रशासकीय दायित्व को भी अच्छी तरह पूरा करने मे समथ होती है। मन्त्रिमण्डल के सयुक्त उत्तरदायित्व का निर्वाह भी इस प्रणाली मे अच्छा होता है। एक दल के समथन पर बनी हुई सरकार के सब मन्त्री एक ही दल के होते है। उनमे सहयोग की भावना स्वभावत ही रहती है। अत एक होकर वे शासन के दायित्व का निर्वाह अच्छी तरह कर सकने है। सरकार ससद के प्रति उत्तरदायी रह तथा ससद सरकार पर उचित नियन्त्रण रख सके, यह बात प्रतिनिध्यात्मक शासन प्रणाली की एक मुख्य आवश्यकता है। इसका निर्वाह भी द्विदलीय प्रणाली मे सरल होता है। जिस दल की सरकार होती है, वही ससद मे भी बहुमत मे होता है। अत एक ओर यदि उस बहुमत दल के समथन पर निर्भर होने के कारण मन्त्रिमण्डल उसके प्रति उत्तरदायी होने के लिये बाध्य रहता है, तो दूसरी ओर वह दल भी अपने बहुमत के कारण इस स्थिति म रहता है कि सरकार को अपन नियन्त्रण मे चला सके। इस प्रकार हम देखते ह कि द्विदलीय प्रणाली म मन्त्रिमण्डल म वह राजनीतिक एकता व दायित्व की भावना बनी रहती है, जिसका होना लोकतन्त्रीय सुशासन के लिए परमावश्यक है।

इसके विपरीत बहुदल प्रणाली म सरकार राजनीतिक सौदेबाजी के आधार पर बनती है। अत विविध दलो के गठबन्धनो के टूटने के साथ-साथ उसका पतन भी प्राय होता रहता है। सरकार बदलने के साथ साथ प्रशासन की नीतियाँ भी बदलती रहती हैं। सरकार को अपन शीघ्रपतन का भय रहता है, अत वह आत्म-विश्वास के साथ शासन नही कर सकती। वह किन्ही दीघकालीन नीतियों का परिपालन भी नही कर सकती है। परिणाम यह होता है कि बहुदल प्रणाली म कुशासन फलता है। सरकार को अपने जीवनकाल का पता नही रहता। अत

मन्त्रिमण्डल के मन्त्री लोगों का पहला काम यह रहता है कि उनका मन्त्रिमण्डल जैसे तसे बना रहे। इसके लिये मन्त्रिगण दाव-पेचों में ही व्यस्त रहते हैं तथा उन्हें शासन कार्य को अच्छी तरह देखने के लिए पर्याप्त समय ही नहीं मिलता। इस प्रकार बहुदल प्रणाली में सरकार अपने प्रशासकीय उत्तरदायित्व का पूरा करने में समथ नहीं होती। इसके अतिरिक्त मन्त्रिमण्डल के मन्त्री लोग विविध दलों के होते हैं। उनमें पारस्परिक सहयोग का प्राय अभाव होता है। अत मन्त्रिमण्डल एक होकर संयुक्त उत्तरदायित्व का निर्वाह नहीं कर पाता है। सरकार संसद के प्रति उत्तरदायी रहे तथा संसद का उचित नियन्त्रण सरकार पर बना रहे, यह भी बहुदल प्रणाली में सरलता से नहीं हो पाता, क्योंकि संसद में कोई भी एक दल ऐसा नहीं होता केवल जिसके ही समर्थन पर सरकार का रहना निर्भर हो तथा कोई दल ऐसी स्थिति वाला नहीं होता जो अपनी ही शक्ति द्वारा मन्त्रिमण्डल पर पूर्ण नियन्त्रण रख सके। बहुदल प्रणाली में जब सरकार किसी कार्य में असफल होती है तथा उसका पतन होता है तो कोई भी मन्त्री अथवा दल अपने को उसके लिये उत्तरदायी नहीं समझता। परिणाम यह होता है जो कुशासन चलता रहता है तथा किसी को भी उसके लिये निश्चित रूप से उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता।

बहुदल प्रणाली का पक्ष तथा द्विदलीय प्रणाली का विपक्ष

द्विदलीय प्रणाली के पक्ष में अथवा बहुदलीय प्रणाली के विपक्ष में जो कुछ ऊपर कहा गया है, उससे हमें यह नहीं समझना चाहिये कि द्विदलीय प्रणाली में कोई दोष नहीं है अथवा बहुदल प्रणाली में कोई गुण नहीं है। कई ऐसे भी आधार है, जिन पर द्विदलीय प्रणाली की आलोचना तथा बहुदल प्रणाली की प्रशंसा की जाती है।

लोकमत की अभिव्यक्ति—लोकमत की उचित व शुद्ध अभिव्यक्ति हो सके, इसके लिये बहुदल प्रणाली अधिक उपयुक्त समझी जाती है, क्योंकि उसके अन्तर्गत विविध विचारधाराओं व मतों की अभिव्यक्ति विविध दलों के माध्यम से सरलता से हो जाती है। व्यक्ति के हित वस्तुत इतने व्यापक व विविध होते हैं, कि उनका उचित प्रकाशन केवल दो राजनीतिक दलों के ही द्वारा नहीं हो सकता। उसके लिये आवश्यक है कि राजनीतिक मंच पर दो से अधिक दल अस्तित्व में हों। साधारणत प्रत्येक महत्वपूर्ण विषय पर लोगों के तीन प्रकार के दृष्टिकोण होते हैं। पहले प्रकार का दृष्टिकोण रूढ़िवादी (Conservative) होता है। वह पुरातनप्रियता पर आधारित तथा क्रान्तिपूर्ण नवीनताओं के विरुद्ध होता है। राजनीति की भाषा में उसे दक्षिणपंथी दृष्टिकोण कहते हैं। दूसरे प्रकार का दृष्टिकोण क्रान्तिकारी (Radical) होता है। वह क्रान्तिपूर्ण नवीनताओं का समर्थक होता है। राजनीतिक भाषा में उसे वामपंथी दृष्टिकोण कहते है। तीसरे प्रकार का दृष्टिकोण उदारवादी (Liberal) होता है। यह उक्त दोनों दृष्टिकोण के मध्य का दृष्टिकोण होता है और उसे मध्यमार्गी दृष्टिकोण कहा जाता है। द्विदलीय प्रणाली में केवल दो ही प्रकार के दृष्टिकोणों का प्रतिनिधित्व हो सकता है। उसमें उस मध्यमार्गी दृष्टिकोण का प्रतिनिधित्व सम्भव

नही होता, जो प्राय अधिक व्यावहारिक व लाभकारी होता है। जैसा रमजे म्योर ने कहा है "प्रत्येक राष्ट्र मे सदा दो से अधिक विचारधारायें होती है,"[1] तथा इसी आधार पर द्विदलीय प्रणाली की अपेक्षा त्रिदलीय अथवा बहुदलीय प्रणाली अधिक उपयोगी समझी जाती है। होलकोम्ब के शब्दो मे 'द्विदलीय प्रणाली सन्तुष्ट लोगो के लिये निस्सदेह सुविधापूर्ण प्रणाली है। पर उस दशा मे जब मतो की विविधता तथा अपने अपने विश्वासो के प्रति लोगो की दृढता अधिक हो, लोकमत की अभिव्यक्ति के लिए यह प्रणाली अच्छी नही रहती।'[2]

लोकतन्त्र की रक्षा—दूसरा आधार जिस पर द्विदलीय प्रणाली की आलोचना तथा बहुदल प्रणाली की प्रशसा की जाती है, लोकतन्त्र की रक्षा का आधार है। द्विदलीय प्रणाली मे किसी एक बहुमत वाले दल का मन्त्रिमण्डल होता है। बहुमत वाला दल अपने दल के मन्त्रिमण्डल का पूरा समर्थन करता है। ऐसी दशा मे मन्त्रिमण्डल यह अच्छी तरह जानता है कि ससद मे हर प्रकार से उसका समर्थन करने वाला एक दल विद्यमान है। अत वह सरलता से मनमानी करने पर उतारू हो जाता है तथा अधिनायक जैसा व्यवहार करने लगता है। इगलण्ड के मन्त्रिमण्डल की स्थिति के विषय मे रमजे म्योर जैसे विचारको का यही विचार है कि उसकी स्थिति अधिनायक जसी है। वह स्वय ससद के नियन्त्रण मे नही रहता, वरन् ससद स्वय उसका मुह देख कर चलती है। द्विदलीय प्रणाली होने के कारण ससद मे अपने दल के समर्थन के सहारे वह सरलता से अधिनायक बन जाता है तथा लोकतन्त्र के स्थान पर मन्त्रिमण्डल के अधिनायकतन्त्र की स्थापना हो जाती है।

बहुदल प्रणाली मे एसा नही होता। इसके अन्तर्गत मन्त्रिमण्डल किसी एक दल का नही होता। उसमे अनेक दलो के राजनीतिज्ञ सम्मिलित होते है। उसे शासन के सचालन के लिये एक दल के समर्थन पर नही, वरन् अनेक दलो के समर्थन पर निर्भर रहना पडता है। उस समर्थन के विषय मे भी उसे यह विश्वास नही रहता कि वह सदा उसे मिलता ही रहेगा। फलत उसके लिये यह सम्भव नही होता कि वह मनमानी कर सके। सभी दलो के समर्थन पर निर्भर रहने के कारण उसे अपनी आलोचनाओ पर उचित ध्यान देते हुए ही कार्य करना पडता है। उसे दलीय हितो की अपेक्षा सार्वजनिक हित की अधिक परवाह करनी पडती है। फ्रास की तरह की बहुदल प्रणाली मे मन्त्रिमण्डल कभी इतना शक्तिशाली नही होने पाता कि वह अधिनायक बन जाये तथा इस प्रकार इस प्रणाली मे लोकतन्त्र का निर्वाह अच्छा होता है।

---

1 "There are always more than two schools of thought in the nation —*Ramsay Muir*

2 'Double party system is doubtless a convenient system for contented people But it is not an efficient system for the expression of public opinion when variety of opinions and intensity of conviction are great" —*Holcombe*

संसदीय जीवन की सक्रियता—तीसरा आधार जिस पर द्विदलीय प्रणाली की आलोचना तथा बहुदल प्रणाली की प्रशंसा की जाती है संसदीय जीवन की सक्रियता है। द्विदलीय प्रणाली में संसद के सदस्य यह निश्चित रूप से जानते हैं कि सभी बातों में अन्त में उसी बहुमत दल की चलेगी, जिसकी सरकार है। अतः संसद के वाद विवाद में शासक दल के लोग यदि कुछ कहते हैं, तो इसलिए कहते हैं कि उन्हें कुछ कहना चाहिए अन्यथा उन्हें यह विश्वास तो पहले से ही होता है कि जीत उनके ही पक्ष की होनी है। विपक्ष के सदस्य जो कुछ कहते हैं, केवल इसलिए कहते हैं कि उन्हें शासक दल का विरोध करना है, अन्यथा वे यह पहले से जानते हैं कि अपने कहने की परवाह करने के लिये वे सरकार को बाध्य नहीं कर सकते। द्विदलीय प्रणाली में इस प्रकार संसद के वाद विवाद केवल औपचारिक एवं निर्जीव होते हैं।

इसके विपरीत बहुदल प्रणाली में सरकारी पक्ष की जीत का पूर्ण निश्चय नहीं होता। अतः विविध विषयों पर संसत्सदस्य इस विश्वास के साथ बोलते हैं कि उनके कहने का सदन के निर्णय पर निश्चित प्रभाव पड़ेगा। सरकार के प्रस्तावों के पक्ष में बोलने वाले संसत्सदस्य प्रस्तावों का औचित्य दिखाने के लिये यदि एक से एक अनूठी युक्ति प्रस्तुत करने का प्रयत्न करते हैं, तो उनके विपक्ष में बोलने वाले संसत्सदस्य प्रस्तावों का अनौचित्य व उनकी कमियाँ दिखाने के लिए अनेक प्रत्युक्तियाँ प्रस्तुत करते है। विचारों के इस आदान प्रदान से बहुदलीय प्रणाली के अन्तर्गत संगठित संसद के वाद विवाद में जो सजीवता रहती है, वह द्विदलीय प्रणाली के अन्तर्गत संगठित संसद में सम्भव नहीं होती।

इस प्रकार हम देखते है कि दोनों ही प्रकार की दल प्रणालियों के गुण हैं तथा दोनों ही प्रकार की दल प्रणालियों के दोष हैं। किसी के विषय में यह नहीं कहा जा सकता कि वह सब देशों व सब प्रकार की शासन प्रणालियों के लिये उपयुक्त है। कौन-सी प्रणाली किस देश व शासन प्रणाली के लिये उपयुक्त होगी, यह बहुत कुछ इस पर निर्भर करता है कि किसी देश विशेष की परिस्थितियाँ क्या हैं। जहाँ तक इंगलण्ड का प्रश्न है, वहाँ राजनीतिक दलों की संख्या सदा दो ही नहीं रही है, पर परम्परा वहाँ की यही है कि दो दल ही महत्त्व के रहते है और यही कारण है कि इंगलैण्ड को द्विदलीय प्रणाली का देश कहा जाता है।

प्रमुख राजनीतिक दल

या तो समय समय पर अनेक राजनीतिक दल इंगलण्ड के राजनीतिक मंच पर रहे है, पर जैसा सदा से रहा है, इस समय भी वहाँ दो दल—रूढ़िवादी दल (Conservative Party) तथा श्रमिकदल (Labour Party)—ही प्रमुख राजनीतिक दल हैं। इसके अतिरिक्त उदारदल (Liberal Party) भी एक अन्य राजनीतिक दल है, जो उल्लेखनीय है।

रूढ़िवादी दल (Conservative Party)

इस दल के लिये 'कंजरवेटिव' शब्द (जो रूढ़िवादी शब्द का अंग्रेजी रूपान्तर

है) के प्रयोग का प्रचलन यो ता श्री जौन विलसन क्रोकर ने सन् १८८० मे किया था,[1] पर इस दल के समर्थक अपने इतिहास को उससे कही अधिक पुराना मानते है। वे अपने इस दल (जो सविधान, राजमुकुट व चर्च के सरक्षण का समर्थक है) का सम्बन्ध क्राति काल के कवलियम (Cavaliers) तथा उसके बाद के समय के टोरीज (Tories) मे बताते है। इसमे कोई सन्देह नही कि जिन उद्देश्यो की पूर्ति अथवा जिन बातो के समर्थन के लिये 'कवलियम' का सगठन हुआ था, अथवा बाद मे 'टोरी' दल अस्तित्व म आया, वे ही सब उद्देश्य इस समय भी 'कन्जरवेटिव' दल के नही हैं तथा उन्ही सब बातो का समर्थन वह दल अब नही करता तथापि अनेक इतिहासकार कन्जरवेटिव दल के अस्तित्व म आने की परम्परा यही मानते ह।[2] सन् १८३२ म जब व्हिग्स (Whigs) के प्रभुत्व काल म उन अन्य लोगो के सहयोग से, जो अपने को सुधारवादी (Reformers) कहते थे, सुधार अधिनियम पारित हो गया, तब टोरी दल के अनुयायियो ने इस बात का नारा बुलन्द किया कि अँग्रेजी सविधान खतरे म है तथा उन्होने उसकी रक्षा करने के लिए अपने दल का नाम कन्जरवेटिव अर्थात् रक्षा करने वाला दल रख लिया।[3] इस दल के अनुसार चूकि सविधान की रक्षा दूसरे दल द्वारा प्रस्तावित क्रातिकारी सुधारो का विरोध करके अथवा यो कहना चाहिये कि क्रातिवाद (Radicalism) के विरुद्ध रूढिवाद (Conservatism) का प्रचार करके ही की जा सकती थी सविधान की रक्षा करने वाले दल का अर्थ सुधारवाद के विरुद्ध रूढिवाद (Conservatism) की रक्षा करने वाला दल हो गया तथा उसका उद्देश्य सुधारवाद के विरुद्ध उस सब की रक्षा करना हो गया, जो पुरातन था।

रूढिवादी दल की नीति व उसका कार्यक्रम—डाक्टर फाइनर के शब्दो म "रूढिवाद का सार उसके द्वारा समर्थित सामाजिक सस्थाये व प्रगति के विचार के विषय मे उसका दृष्टिकोण है। राजमुकुट व राष्ट्रीय एकता, चर्च, एव शक्तिशाली शासन करने वाला वर्ग तथा राज्य के हस्तक्षेप से मुक्त व्यक्तिगत सम्पत्ति की स्वत-

---

1 In the Quarterly Review (January 1880) Croker wrote "what is called Tory, and which might with more propriety be called the Conservative party

2 In this connection Ivor Jennings writes 'We have it will be noted changed from Tories to Conservatives, and from Whigs to Liberals

3 'The name Conservative was adopted in 1832' says Jennings, 'by way of a consensus of opinion to indicate that the British Constitution was in danger from the Reformers and had to be conserved or protected

न्रता रूढ़िवादियों द्वारा समर्थित सामाजिक संस्थायें हैं।''[1] इस प्रकार यह स्पष्ट है कि रूढ़िवादी प्राचीन परम्पराओं व पुरातनता के कट्टर पुजारी हैं। वे राजपद, राजभक्ति तथा राष्ट्र के प्रति प्रेम के पक्के पोषक है। रूढ़िवादियों की राष्ट्रीयता बड़ी कट्टर राष्ट्रीयता है। साम्राज्यवाद के दिनों से वे यह विश्वास करते चले आ रहे है कि अँग्रेज जाति अन्य सब जातियों से श्रेष्ठ है तथा अन्य जातियों को सभ्यता सिखाना उनका ऐसा कर्तव्य है जिसका निर्वाह चाहे अन्य जातियाँ चाहे या न चाहे उन्हें करना आवश्यक है। अँग्रेजी राजमुकुट की छत्रछाया में अँग्रेजी साम्राज्य की सुरक्षा व उसका विस्तार दल का सबसे प्रमुख ध्येय रहा है तथा यथाशक्ति उसने कभी भी अँग्रेजी साम्राज्य को कम नही होने दिया है, वरन् उसका विस्तार बढ़ाने की ही चेष्टा की है।

आर्थिक क्षेत्र में रूढ़िवादी दल व्यक्तिगत सम्पत्ति व व्यक्तिगत व्यवसाय पर आधारित समाज व्यवस्था का समर्थक है। दल का विश्वास है कि पुरानी सामाजिक व आर्थिक व्यवस्था जो सम्पत्ति व उत्पादन के साधनों के व्यक्तिगत स्वामित्व पर आधारित है, मूल रूप से उचित व्यवस्था है तथा उसकी रक्षा करना दल का ध्येय है। रूढ़िवादी इस प्रकार उस आर्थिक व्यवस्था का समर्थन नही करते, जिसे समाजवादी आर्थिक व्यवस्था कहा जाता है तथा जिसके अन्तर्गत राजनीतिक, सामाजिक व आर्थिक समानता का समर्थन करते हुए उत्पादन के साधनों व व्यवसायों के राष्ट्रीयकरण का प्रतिपादन किया जाता है। रूढ़िवादी दल के अनुसार व्यक्तिगत स्वामित्व पर आधारित पूँजीवादी व्यवस्था ही श्रेयस्कर है। उसके अनुसार बाह्य प्रतियोगिता से आन्तरिक व्यापार व व्यवसाय की रक्षा करने के लिये ही राज्य देश के आर्थिक जीवन में कोई हस्तक्षेप कर सकता है।

श्रमिक दल के उदय के कारण रूढ़िवादी दल के कार्यक्रम में कुछ महत्वपूर्ण परिवर्तन के चिह्न भी दिखाई देने लगे हैं। सन् १९४७ के रूढ़िवादी दल के सम्मेलन द्वारा स्वीकृत औद्योगिक प्रपत्र (Industrial Charter) से यह स्पष्ट है कि रूढ़िवादियों में भी प्रगतिशीलता आ रही है क्योंकि इस प्रपत्र में केन्द्रीय नियोजन को देश की आर्थिक समृद्धि के लिए अत्यावश्यक बताया गया है। दल की इसी प्रकार की नीति पर सन् १९४९ में प्रकाशित 'दी राइट रोड फौर ब्रिटेन (The Right Road for Britain) नामक नीति-पत्र द्वारा प्रकाश पड़ता है, जिसमें राज्य की ओर से आवश्यक समाज सेवाओं की तथा सब के लिये रोजगार की व्यवस्था किये जाने पर बल दिया गया है। रूढ़िवादी दल के सन् १९५१ के कार्यक्रम में भी गृह निर्माण की योजना की आवश्यकता पर बल दिया है। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि आर्थिक व

---

1 "The essence of conservatism is to be discovered in the social institutions of which it approves and its attitude to the idea of progress The social institutions favoured by conservatives are Crown and national unity church a powerful governing class and the freedom of private property from state interference —*Finer*

सामाजिक क्षेत्र मे रूढिवादी दल श्रमिक दल की प्रतियोगिता के कारण अब पर्याप्त रूप मे प्रगतिशील होता जा रहा है।

रूढिवादी दल की सदस्यता—रूढिवादी दल की सदस्यता प्राय धनीमानी वर्ग के लोगो की है। प्रारम्भ मे इस दल मे बडे-बडे भूस्वामियो की सख्या अधिक थी। पर बाद मे बडे बडे व्यवसायी व पूँजीवादी लोग भी इसमे सम्मिलित हो गये है। कुछ सख्या मे वे लोग भी है, जिन्हे उच्च माध्यमिक वर्ग का कहा जाना चाहिये तथा जो अपने को श्रमिको के साथ मिलाने की अपेक्षा धनिको के साथ मिलाना अधिक अच्छा समझते है। ससद मे रूढिवादी दल के सदस्य प्राय वे ही लोग है जो उच्च तथा माध्यमिक वर्ग के लोग हैं, पर रूढिवादी मतदाताओ मे उन लोगो की सख्या अधिक है, जो निम्न माध्यमिक वर्ग तथा काम करने वाले वर्ग के है। जैसा श्री रौस ने कहा है, "रूढिवादी अपनी ओर उन लोगो के अधिकतर भाग को आकर्षित करते है जो कुलीन, सुसमृद्ध व सुखी वर्ग के लोग हैं। पर लोक सदन मे जहा इन तत्वो का दल की सदस्यता पर एकाधिकार है, मतदाताओ मे निम्न माध्यमिक व काम करने वाले वर्गों के लोगो की सख्या उनसे बहुत अधिक है।[1] इस प्रकार हम देखते है कि रूढिवादी दल मे प्रभुता उच्च तथा उच्च माध्यमिक वर्ग के लोगो की ही है, पर निर्वाचन मे अपनी जीत के लिये उसे सहारा निम्न माध्यमिक व काम करने वाले वर्गो के लोगो का ही लेना पडता है। श्री सिडनी डी० बेली ने भी इस सम्बन्ध मे ऐसा ही मत व्यक्त किया है और कहा है कि 'यद्यपि उच्च तथा माध्यमिक वर्ग के लोग अधिकतर रूढिवादी है, तथापि रूढिवादी दल काम करने वाले वर्ग के लोगो के समर्थन के बिना किसी निर्वाचन को नही जीत सकता।[2]

रूढिवादी दल का सगठन—रूढिवादी दल का एक सुदृढ सगठन है। सबसे नीचे स्तर पर प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र मे एक क्षेत्रीय सगठन (Constituency Association) होता है, जिसका काम अपने क्षेत्र मे दल का प्रचार करना तथा निर्वाचन के समय दल के प्रत्याशी के लिये समर्थन प्राप्त करना होता है। ये सगठन दल के केन्द्रीय कार्यालय के परामर्श से ससद की सदस्यता के लिये प्रत्याशियो का चयन भी करते है। क्षेत्रीय सगठनो के अतिरिक्त रूढिवादी दल के लगभग १५०० क्लब भी हैं,

---

1 Conservatives attract to themselves the greater part of the more aristocratic better established and better off elements But whereas in the House of Commons these elements almost monopolize the party membership in the electorate they are greatly out numbered by people of lower middle and working classes' —*J F S Ross*

2 Although the upper and middle classes are preponderantly conservative, the Conservative party cannot win an election without some working-class support —*Bailey*

जो जनता से सम्पर्क रखते हैं तथा जिनका एक एक प्रतिनिधि अपने अपने क्षेत्र के क्षेत्रीय संगठन का सदस्य होता है।

रूढ़िवादी दल का एक अखिल देशीय संगठन भी है, जिसे नेशनल यूनियन आफ कन्जरवेटिव तथा यूनियनिस्ट एसोसियशन्स (National Union of Conservative and Unionist Associations) कहा जाता है। इस संगठन का अधिवेशन साधारणत वर्ष में एक बार होता है, जिसमें दल के वार्षिक क्रियाकलाप का सिंहावलोकन किया जाता है तथा आगामी वर्ष के लिये दल का कार्यक्रम तैयार किया जाता है।

अन्य दलों की तरह रूढ़िवादी दल का एक केन्द्रीय कार्यालय भी है जो लन्दन में स्थित है। यह कार्यालय दल के संगठन का केन्द्र है तथा इसके क्रिया-कलाप पर ही दल का संगठन व उसकी उन्नति निर्भर है। आवश्यकतानुसार नये स्थानीय संगठनों की स्थापना करना, समय समय पर उनका मार्ग दर्शन करना, दल के कार्यक्रम का प्रचार करना, उसके साहित्य का सर्वत्र वितरण करना तथा निर्वाचन के समय दल के प्रत्याशियों की सूची का प्रकाशन करना दल के केन्द्रीय कार्यालय के प्रमुख कार्य हैं।

संसद में भी दल का एक संगठन है, जिसका कार्य संसद में दल के उद्देश्यों की साधना करना होता है। यह संगठन दल के नेता का निर्वाचन करता है तथा शासक दल के रूप में दल जिस व्यक्ति को अपना नेता निर्वाचित करता है, उसे राजा द्वारा प्रधान मन्त्री नियुक्त किया जाता है। जब दल शासक दल के रूप में नहीं होता, तब यह संगठन लोक सदन के लिए दल के नेता का चुनाव करता है। लोक सदन में रूढ़िवादी दल का संगठन '१९२२ समिति' के नाम से पुकारा जाता है।

रूढ़िवादी दल में दल के नेता का बड़ा महत्व है। वही दल के प्रधान (Chairman) की नियुक्ति करता है जो केन्द्रीय कार्यालय पर नियन्त्रण रखता है। मुख्य सचेतक (Chief Whip) की नियुक्ति भी वही करता है। चूंकि मुख्य सचेतक संसदीय दल पर नियन्त्रण करता है, अत उसके द्वारा नेता संसदीय दल पर अपना प्रभुत्व बनाये रखता है। जब दल विपक्षी दल के रूप में होता है तब वह लोक सदन के सदस्यों में से अपने छाया मन्त्रिमण्डल (Shadow Cabinet) के सदस्यों का चयन करता है। वही दल की नीति व दल के कार्यक्रम के लिए उत्तरदायी होता है। नेशनल यूनियन के प्रस्ताव उसके पास भेजे जाते हैं पर उन पर चलने के लिए दल का नेता बाध्य नहीं होता। सन् १९४७ में दल के प्रधान ने जैसा उसके अधिकार व उसके महत्व के विषय में कहा था "उसकी सत्ता स्वतन्त्र निर्वाचन व उसके समर्थकों के विश्वास पर आधारित है। नेशनल यूनियन द्वारा पारित प्रस्ताव उसके पास सूचनार्थ व उसके मार्गदर्शन के लिए भेजे जाते हैं पर कोई भी प्रस्ताव चाहे कितना ही जोरदार क्यों न हो, नीति सम्बन्धी प्रश्नों के विषय में उस पर कोई बन्धन नहीं लगा सकता। यही हमारे लिए अनुकूल है, यही उन महापुरुषों की शृंखला के लिए भी

अनुकूल रहा है, जिनके नेतृत्व म चलने म हम गव का अनुभव करते रहे है।"[1] दल के कायक्रम के निर्माण के विषय म दल के नेता का कितना महत्व है, इसका अनुमान हम इसी से लगा सकते है कि सन १९४५ म दल के कायक्रम का शीपक "निर्वाचकों के नाम श्री चर्चिल की नीति घोषणा" रखा गया था, सन् १९५० के दल के कार्य-क्रम का प्रारम्भ उनके एक प्राक्कथन द्वारा किया गया था तथा सन् १९५१ का दलीय कायक्रम उन्ही की ओर से था तथा उस पर उन्ही न स्वय हस्ताक्षर किय थे।

उदारवादी दल (Liberal Party)

'लिबरल पार्टी' जिसका हिन्दी रूपान्तर हम 'उदारवादी दल' के नाम से करते है, लिबरल पार्टी के नाम स यो तो केवल उन्नीसवी शताब्दी मे अस्तित्व में आई, पर अधिकतर उदारवादी अपने दल के अस्तित्व को गृह युद्ध (Civil War) व स्वर्ण क्रान्ति (Glorious Revolution) के समय स मानत है तथा अपन को ह्विग्स (Whigs) का उत्तराधिकारी कहते हैं। टोरी दल जिसकी परम्परा मे बाद मे रूढिवादी दल आया, सविधान (Constitution) राजमुकुट (Crown) तथा चच (Church) की सुरक्षा का समथक था। वह इन तीनो को स्वय साध्य मानता था। पर ह्विग्स (Whigs) इन वस्तुओ के ऐसे भक्त नही थे। उनका दृष्टिकोण यह था कि यदि इन सस्थाओ का कोई उपयोग लोकहित की साधना की दृष्टि मे न रहे, तो उन्ह समाप्त कर दने मे कोई हिचकिचाहट नही होनी चाहिए। जसा हैनरी हैलम ने कहा है, "एक टोरी के लिए सविधान एक अन्तिम बिन्दु था, जिसके आगे उसन कभी नही देखा तथा जिससे हटना वह पूणत असम्भव समझता था जब कि एक ह्विग यह समझता था कि शासन के सभी रूप लोक हित की साधना के लिए है और यदि उनसे उस उद्देश्य की पूर्ति होना बन्द हो जाये, तो उन्ह बदल दिया जाना चाहिए।"[2] ह्विग्स की परम्परा म आने वाले दल के रूप म उदारवादी दल भी इसी दृष्टिकोण को लेकर अस्तित्व मे आया, यद्यपि उसकी नीति व उसके दृष्टिकोण म समय समय पर अनेक अन्तर आते रहे हैं। ह्विग पार्टी से इसकी परम्परा का प्रतिपादन करते हुए श्री बेनी न कहा है कि "पिछली तीन शताब्दियो म ह्विग दल अथवा उदारवादी दल

---

1 'His authority is based on free election and the confidence of his supporters Resolutions passed by the National Union are sent to him for information and guidance but no resolution however emphatic binds him on questions of policy This method suits us and has suited the succession of greatmen we have been proud to have as our leaders

—Party Chairman s Statement in 1947

2 'To a Tory the Constitution was an ultimate point beyond which he never looked and from which he thought it altogether impossible to swerve whereas a Whig deemed all forms of government subordinate to the public good and therefore liable to change when they should cease to promote that object

—Henry Hallam

(जो नाम इस दल का उन्नीसवीं शताब्दी में हो गया था) कई पहलुओं से गुजर चुका है। कभी यह धनिकों का दल रहा है, तो कभी पददलितों का संरक्षक रहा है, कभी शान्ति का दल, तो कभी कठोर प्रतिकार करने वाला दल रहा है, कभी वह यद्भाव्यम् का, तो कभी आर्थिक नियोजन का पक्ष पोषक रहा है, कभी वह साम्राज्यवाद का दल रहा है, तो कभी वह छोटे से इंगलैण्ड का समर्थक दल रहा है, पर कुछ समय कभी विकट असहिष्णुता के भी रहे हैं।[1]

उदारवादी दल की नीति व उसका कार्यक्रम—उदारवादी दल के विषय में प्राय यह कहा जाता है कि उसका ध्येय व उसका कार्यक्रम टोरीवाद (Torism) व समाजवाद (Socialism) के बीच का मार्ग है। पर उदारवादी स्वय इसे नहीं मानते। सन् १६४६ में उदारवादी सम्मेलन में उदारवादियों ने अपनी प्रतिज्ञा में जमा कहा है, उदारवाद टोरीवाद व समाजवाद के बीच का मार्ग प्रस्तुत नहीं करता, वरन् उसका एक अपना अलग मार्ग है जो दोनों का विरोधी है।'[2] उदार दल के संविधान के प्राक्कथन में जमा कहा गया है, उदार दल का उद्देश्य "एक ऐसे स्वतन्त्र एकतापूर्ण समाज का निर्माण करना है जिसमें प्रत्येक नागरिक को स्वतन्त्रता, सम्पत्ति तथा सुरक्षा प्राप्त होगी और कोई भी दरिद्रता, अज्ञान अथवा बेरोजगारी का दास नहीं होगा।[3]

लिबरल शब्द का हिन्दी रूपान्तर यद्यपि प्राय 'उदारवादी' किया जाता है, पर यह उसका प्रचलित रूपान्तर है। लिबरल का शाब्दिक अर्थ स्वतन्त्रतावादी है और लिबरल दल, जिसे हम उदारवादी दल कहते हैं, भी व्यक्ति की सब प्रकार की

---

1 During the three centuries the Whig Party or Liberal Party as it came to be called in the nineteenth century has passed through several phases Sometimes it has been the party of wealth at other times the defender of the downtrodden, sometimes the party of peace at other times of resolute resistance sometimes the advocate of laissez faire at other times of economic planning sometimes the party of imperialism at other times the party of little Englanders ? It has usually been the party of toleration, but it has had periods of intense intolerance '

—*Sydney D Bailey*

2 Liberalism does not offer a middle way between Toryism and Socialism but a distinctive positive way of its own which is opposite to both

—*Liberal Pledge of the Liberal Assembly 1946*

3 'The aim of the Liberal Party is to build a Liberal Commonwealth in which every citizen shall possess liberty property and security and none shall be enslaved by poverty ignorance or unemployment

—*Preamble to the Constitution of the Liberal Party adopted in 1936*

स्वतन्त्रता का समर्थक है। यही कारण है कि जब कभी व्यक्ति की सम्पत्ति रखने की स्वतन्त्रता पर आघात हुआ, दल की ओर से उसका विरोध किया गया अथवा जब दरिद्रता के कारण लोगों की स्वतन्त्रता को खतरा उत्पन्न हुआ, तो दल का यह कार्यक्रम रहा कि लोगों को दरिद्रता से मुक्ति मिले। राज्य के अत्यधिक हस्तक्षेप से जब व्यक्ति की राजनैतिक अथवा आर्थिक स्वतन्त्रता का हनन हुआ, तब दल की ओर से 'यद्भाव्यम्' (Laissez faire) की नीति का प्रतिपादन किया गया तथा कहा गया कि राज्य का कार्यक्षेत्र कम से कम होना चाहिए तथा राज्य की अहस्तक्षेप की नीति के कारण जब जनता के कुछ भाग में दरिद्रता अत्यधिक बढ़ी तथा देश का आर्थिक सन्तुलन बिगड़ता दिखाई दिया तो दल की ओर से आर्थिक नियोजन का भी समर्थन किया गया।

व्यवहार में उदारवादी दल का कार्यक्रम वस्तुतः सदा ऐसा रहा है कि व्यक्ति की स्वतन्त्रता की रक्षा होती रहे। एक समय दल ने व्यक्ति की धार्मिक स्वतन्त्रता का समर्थन किया था तथा उन लोगों की पूजा सम्बन्धी स्वतन्त्रता के लिये संग्राम किया था जो नान-कनफर्मिस्ट (Non conformist) थे। राजनैतिक स्वतन्त्रता की रक्षा के लिए दल ने ऐसे राजनैतिक सुधार किए, जिनसे सब जनता को मताधिकार समान रूप में प्राप्त हो सके। जनता द्वारा निर्वाचित लोक सदन को व्यवस्थापन के अधिकार प्राप्त हो सके इसके लिये दल के प्रयत्नों से सन् १९११ का संसदीय अधिनियम पारित हुआ जिसके परिणामस्वरूप लार्ड सभा की तुलना में लोक सदन की व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्ति बढ़ी तथा उसे व्यवस्थापन के विषय में अन्तिम निर्णय करने का अधिकार प्राप्त हुआ।

उदारवादी दल ने आर्थिक क्षेत्र में राज्य के हस्तक्षेप का भी विरोध किया तथा जैसा ऊपर कहा गया है 'यद्भाव्यम्' (Laissez faire) का समर्थन किया। उन्नीसवीं शताब्दी में दल ने भूस्वामियों के विरुद्ध व्यापारी व व्यवसायी वर्ग का समर्थन किया। बाद में दल ने ऐसे सामाजिक व आर्थिक सुधारों का भी समर्थन किया जो व्यक्तिवाद तथा 'यद्भाव्यम' के विरुद्ध पड़ते थे। अब उदारवादी भी यह स्वीकार करते हैं कि श्रमिकों की राजनैतिक, सामाजिक तथा आर्थिक स्वतन्त्रता को बनाये रखने के लिये यह आवश्यक है कि राज्य आवश्यक नियन्त्रण करे, पर साथ ही साथ वे यह भी मानते हैं कि राजकीय नियन्त्रण अत्यधिक नहीं होना चाहिए। उदारवादियों को न तो रूढ़िवादियों की नीति पसंद है, जिसके परिणामस्वरूप पूँजीवाद को बढ़ावा मिलता है तथा समाज धनी व निर्धनों के दो वर्गों में बँट जाता है, और न उन्हें समाजवादी नीति पसन्द है, जो समष्टिवादी राजकीय नियन्त्रण द्वारा व्यक्ति की स्वतन्त्रता को पूर्णतः नष्ट कर देना चाहती है। उदारवादी यह मानते हैं कि कुछ विशिष्ट व्यवसायों का नियन्त्रण राज्य कर सकता है, यदि ऐसा करने से व्यवसाय की कार्यकुशलता बढ़े तथा उसकी उन्नति हो सके, पर वे यह नहीं मानते कि सर्वव्यापी राष्ट्रीयकरण के बिना काम नहीं चल सकता। श्रमिकों का कल्याण हो

सके, इसके लिये उदारवादियो का विचार है कि श्रमिको को व्यवसायो मे भागीदार बनाया जाना चाहिये तथा उनके सम्बन्धो को मधुर बनाये रखने के लिए 'व्यावसायिक परिषदो (Industrial Councils) की स्थापना की जानी चाहिए। इस सम्बन्ध मे उदारवादी नीति का सार यह है कि व्यक्तिगत स्वामित्व बना रहे, पर श्रमिको व व्यवसाय स्वामियो की प्रतिनिधि परिषदो व लाभ के बँटवारे की योजनाओ द्वारा श्रमिको को भी व्यवसायो म उचित स्थान प्राप्त रहे।

इस प्रकार हम देखते ह कि उदारवादी समाजवादी नही हैं। फिर भी वे समाजवाद की इस बात को मानते हैं कि उन व्यवसायो का राष्ट्रीयकरण किया जाना चाहिए, जिन्ह राज्य द्वारा सरलता से व अच्छाई के साथ चलाया जा सकता है। इसी प्रकार वे समाजवाद की इस बात को मानते है कि व्यवसायो मे श्रमिको के हितो का उचित सरक्षण मिलना चाहिए, यद्यपि स्वामित्व की वैयक्तिकता को व अधिकाश आर्थिक क्षेत्र मे बनाये रखना चाहत है। उदारवादी न तो रूढिवादियों द्वारा मुख्यत समर्थित उस व्यवस्था का समर्थन करते हैं, जो विशुद्ध रूप से स्वामित्व की वैयक्तिकता पर आधारित हो और न वे समाजवादियो द्वारा समर्थित उस व्यवस्था का समर्थन करते है, जिसका मुख्य आधार स्वामित्व का राष्ट्रीयकरण हो। वे वस्तुत किसी एक सिद्धान्त से बँधे हुए नही हैं तथा प्रत्येक समस्या पर सामयिक सामाजिक आवश्यकता व राष्ट्रीय हित साधना की दृष्टि से विचार करके ही अपने दृष्टिकोण का निर्धारण करते है। यही कारण है कि उदारवादी दल का दावा है कि वे किसी वर्ग विशेष का प्रतिनिधित्व नही करते, वरन् व सम्पूर्ण राष्ट्र का प्रतिनिधित्व करते हैं। एक ओर वे रूढिवादियो की तारिफ नीति का विरोध करते हैं, तो दूसरी ओर साम्राज्य व परराष्ट्र विषयक मामलो मे उनका दृष्टिकोण अधिकांश श्रमिक दल जैसा रहता है।

उदारवादी दल की सदस्यता—उदार दल अब कोई बडा दल नही है, यद्यपि एक समय था, जब इसकी सदस्य संख्या भी बहुत बडी थी। अब भी यद्यपि इस दल के विषय म यह कहा जाता है कि 'बौद्धिक योग्यता तथा नेतृत्व के स्तर की दृष्टि से यह दल अल्पसख्यक दल नही है, तथापि इसकी वास्तविक स्थिति यही है कि इस ऐसे सेनानायको के दल के अतिरिक्त और कुछ नही कहा जा सकता, जिनके अधीन सेना की संख्या नगण्य हो। समाज के किस वर्ग के लोग इसके सदस्य हैं, इस दृष्टि से यदि देखा जाय तो अब इसमे वह कुलीन वर्ग भी नही है जो एक समय इसकी सदस्य संख्या का प्रमुख भाग था तथा जो अब अधिकांश रूढिवादी दल का सदस्य का निर्माण करता है। दूसरी ओर इस श्रमिको के वर्ग का भी समर्थन प्राप्त नही है क्योंकि उन्ह श्रमिक दल के प्रति आकर्षण अधिक है। जैसा श्री रॉग ने कहा है 'राजनीति म अपना [illegible] पक्षी व सामन्ती स्थिति के कारण रूढिवादी व श्रमिक दोनों दल अपनी सदस्यता के लिये वर्ग भावना के प्रति अधिक सचेत तथा उग्र विचारधारा वाले मार्गों के अधिक अनुपात को अपनी ओर आकर्षित कर सके

है। अत्यन्त माध्यमिक स्थिति के कारण उदारवादी दल मे ऐसी कोई बात नही है, जो ऐसे लोगो को अपनी ओर आकर्षित कर सके, जो अत्यन्त उग्र रूप से किसी एक पक्ष के है अथवा जो वर्ग भावना के प्रति अत्यधिक सचेत हैं। अत यह स्पष्ट है कि उदारवादी मतदाताओ के विषय म उसके शत्रुओ द्वारा यह कहा जा सकता है कि वे ऐसे है, जिनका कोई रग नही है, और जिनका कोई वर्णन नही किया जा सकता तथा उसके मित्रो द्वारा यह कहा जा सकता है कि वे विचारशील व सयत मस्तिष्क वाले हैं।"[1]

इस प्रकार जसा हमने देखा उदारवादी दल की सदस्य सख्या बडी कम है। पर जितनी सदस्य सख्या है, उसका लाभ भी ससद की सदस्यता की दृष्टि से दल को नही मिल पाता, क्योकि सदस्य सख्या के अनुपात से ससद म उसे स्थान नही मिल पाते। सन् १९५९ के निर्वाचन के आँकडो के अनुसार रूढ़िवादी दल व उसके समर्थको को लगभग १ करोड ३७ लाख, श्रमिक दल व उसके समर्थको को लगभग १ करोड २२ लाख तथा उदारवादी दल को लगभग १६ लाख मतदाताओ ने मत दिये थ, पर ससद सदस्यो की सख्या जहाँ रूढ़िवादी दल की ३६५ तथा श्रमिक दल की २५८ थी, वहाँ उदारवादी दल की केवल ६ थी।[2] इसी कारण उदारवादी दल यह चाहता है कि मतदान के लिए आनुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली (System of Proportional Representation) प्रयोग म लाई जानी चाहिए।

उदारवादी दल का सगठन—उदारवादी दल के सगठन की सबसे निम्न-स्तरीय इकाई क्षेत्रीय सगठन (Constituency Association) होता है। इसके अन्तर्गत सब चन्दा देने वाले लोग 'लिबरल न्यूज' के पजीकृत पाठक तथा लिबरल सोसाइटियो के सदस्य सम्मिलित हैं। इन सगठनो का काय अपने-अपने क्षेत्रो मे दल के सिद्धान्तो व विचारो का प्रचार करना तथा निर्वाचन के समय केन्द्रीय कार्यालय के परामर्श से दल के सदस्यो को चुनना व उनकी सफलता का प्रयत्न करना होता है। सगठन के काय की देखभाल एक निर्वाचित समिति द्वारा की जाती है।

क्षेत्रीय सगठनो के ऊपर एक अखिल देशीय सगठन है, जिसका नाम राष्ट्रीय उदारवादी सघ (National Liberal Federation) है। इस सगठन की प्रति वष

---

1 "Because of their relative positions on the right and left in politics both Conservative and Labour parties tend to attract to their ranks a proportion of the more aggressively class conscious and the more extreme in opinion Because of its more central position there is nothing to attract to the Liberal party either the violently partisan or the bitterly class conscious Obviously then the Liberal electorate might be described either as colourless and nondescript (by its enemies) or as sane or level-headed (by its friends) —J F S Ross

2 See 'Britain, An Official Handbook, 1963 edition

एक बैठक हुआ करती है, जिसे उदारवादी वार्षिक सम्मेलन (Liberal Annual Assembly) कहते हैं। यह सम्मेलन दल के अधिकारियों का चयन करता है दल के क्रियाकलाप का सिंहावलोकन करता है तथा नीति सम्बन्धी प्रस्तावों पर विचार करता है। सम्मेलन में सब उदारदलीय संसत्सदस्य व पीर लोग, सब संसदीय प्रत्याशी, उदारदली परिषद् (Liberal Council) के सदस्यगण, क्षेत्रीय संगठनों के प्रतिनिधिगण तथा यूनिवर्सिटी लिबरल सोसाइटियों के सदस्य भाग लेते हैं।

अन्य दलों की तरह इस दल का भी एक केन्द्रीय कार्यालय है, जिसे उदारवादी केन्द्रीय संगठन (Liberal Central Association) कहा जाता है। इसकी स्थिति संसदीय सचिवालय जसी है और इसके अधिकार रूढ़िवादी दल के केन्द्रीय कार्यालय जस नहीं है। उदारवादी दल का केन्द्रीय संगठन प्रचार कार्य के लिये न तो धन एकत्रित करता है और न क्षेत्रीय संगठनों की सहायता के लिये धन का व्यय ही करता है। दल के कार्य पर अधिकार मुख्यत क्षेत्रीय संगठनों का है केन्द्रीय कार्यालय का नहीं।

श्रमिक दल (Labour Party)

श्रमिक दल की विधिवत स्थापना यो तो समाजवादी व श्रमिक संघियों के एक सम्मेलन के परिणामस्वरूप फरवरी सन् १९०० में हुई, पर यदि हम यह देखना चाहें कि उसके बीज कब पडे, तो हमें पहले इतिहास को देखना पडेगा तथा वहाँ तक जाना पडेगा जब औद्योगिक क्रान्ति (Industrial Revolution) हुई। इस क्रांति के कारण खेतिहर मजदूरों का अधिकांश भाग बेरोजगार हो गया तथा इसके परिणाम स्वरूप अनेक श्रमिक संघों व सहयोगी समितियों की स्थापना हुई और चार्टिस्ट आन्दोलन चला, जिसका ध्येय वयस्क मताधिकार प्राप्त करके श्रमिकों के लिये राजनैतिक अधिकार प्राप्त करना था। यह आन्दोलन उस समय फलीभूत हुआ, जब उन्नीसवीं शताब्दी में मताधिकार व्यापक हुआ तथा श्रमिक संगठनों द्वारा श्रमिक दल की स्थापना की गई। इंगलैण्ड के प्रमुख राजनैतिक दलों में श्रमिक दल, इस प्रकार, यद्यपि नवीनतम है तथापि इसकी जड 'लेविलस' तथा 'डिगर्स' के समय की हैं।[1]

श्रमिक दल की स्थापना फरवरी सन् १९०० में १८९९ में हुई ट्रेड यूनियन कांग्रेस के एक प्रस्ताव के परिणामस्वरूप हुई। उस समय उसका नाम श्रमिक प्रतिनिधित्व समिति (Labour Representation Committee) रखा गया जो नाम सन् १९०६ में बदलकर श्रमिक दल (Labour Party) कर दिया गया। इंगलैण्ड के श्रमिक दल की स्थापना श्रमिकों तथा अन्य निम्न वर्ग के लोगों के

1 For the roots of the Labour Party' writes Sydney D Bailey one must turn to earlier periods in history—to the Levellers and Diggers to the Chartists the Tolpuddle Martyrs and the Rochdale pioneers to John Stuart Mill and Charles Kingsely to George Bernard Shaw H G Wells and the Webbs'

हिन साधना की दृष्टि से की गई थी। पर कभी भी उस पर मार्क्सवादी समाजवाद का प्रभाव नहीं रहा। उदाहरणार्थ, उसने कभी वर्ग युद्ध के सिद्धान्त को नहीं माना। साम्यवादी कम्प की ओर से दल को अपनी ओर आकर्षित करने के भी प्रयत्न किये गये। सन् १९०७ में काल कॉस्ट्की ने यह कह कर कि श्रमिक दल यदि सिद्धान्त रूप से वर्ग युद्ध को नहीं मानता, तो व्यवहार में तो उसका प्रयोग करता ही है, दल को साम्यवाद के द्वितीय अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलन में सम्मिलित किया। पर मूल रूप से श्रमिक दल मार्क्सवाद से अलग ही रहा। सन् १९२० में सब मार्क्सवादी दल से अलग हो गये तथा पृथक् साम्यवादी दल बन गया। श्रमिक दल सदा मार्क्सवाद से अलग ही रहा तथा अलग साम्यवादी दल के निर्माण के बाद भी जब जब साम्यवादी दल ने श्रमिक दल से अपने को सम्बद्ध करने की प्रार्थना की है तब तब श्रमिक दल ने उसकी प्रार्थना को अस्वीकार किया है।

श्रमिक दल की नीति व उसका कार्य क्रम—कार्य क्रम की दृष्टि से श्रमिक दल क्रांतिकारी न होकर सुधारवादी है। दल का उद्देश्य "हाथ व मस्तिष्क से काय करने वाले श्रमिकों को व्यवसाय का पूरा लाभ दिलाना, जहां तक सम्भव हो सके, उत्पादन वितरण व विनिमय के साधनों की साझेदारी के आधार पर उसका अधिक से अधिक औचित्यपूर्ण वितरण कराना तथा प्रत्येक व्यवसाय की सेवा में सम्भवतया अच्छे से अच्छे लोकप्रिय प्रशासन व नियंत्रण की व्यवस्था करना है।'[1] श्रमिक दल के ध्येय को यदि हम एक शब्द में व्यक्त करना चाहें तो उसे हम समाजवादी समाज की स्थापना कह सकते हैं।

श्रमिक दल का कार्यक्रम राजनैतिक शक्ति प्राप्त करके बड़े बड़े सभी व्यवसायों में राजकीय स्वामित्व की स्थापना करना है। शेष व्यवसायों में श्रमिक दल चाहता है कि स्वामित्व चाहे व्यक्तिगत भले ही रहे, पर उन पर नियंत्रण सरकारी अवश्य होना चाहिए जिससे उनका संचालन राज्य के आर्थिक नियोजन के अनुसार हो सके। श्रमिक दल के अनुसार देश के आर्थिक नियोजन का संचालन लोकतन्त्रात्मक विधि से निर्वाचित सरकार द्वारा होना चाहिये। पर नियोजन के नाम पर व्यक्ति की नागरिक स्वतन्त्रताओं का हनन नहीं कर दिया जाना चाहिए। उनका विश्वास है कि वादविवाद व आलोचना की स्वतन्त्रता सदा सबको बनी रहनी चाहिए, तथा समाजवादी समाज की स्थापना के प्रयत्न लोकतन्त्रात्मक ढंग से किये जाने चाहिये,

---

[1] 'The aim of the Labour Party is to secure for the workers by hand or by brain the full fruits of the industry, and the most equitable distribution thereof that may be possible upon the basis of the common ownership of the means of production distribution and exchange and the best obtainable system of popular administration and control of each industry or service

—*The Constitution of the Labour Party*

राष्ट्रसंघ (United Nations) के माध्यम से संसार के राष्ट्रों में मधुर सम्बन्धों की स्थापना करना तथा विश्व शांति को बनाये रखना है। यहाँ यह ध्यान देने योग्य है कि इस विषय में इंगलैंड के अन्य दलों की नीतियों में भी कोई विशेष अन्तर नहीं है तथा सभी प्रमुख दल अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग व विश्व शांति के समर्थक हैं।

श्रमिक दल की सदस्यता—श्रमिक दल की सदस्यता अधिकांश उन लोगों की है जो श्रमिक हैं। उनमें से अधिकांश नगरों के लोग हैं। इसके अतिरिक्त पर्याप्त संख्या में मध्य वर्ग के उन लोगों का समर्थन भी श्रमिक दल को प्राप्त है जो समाज के पूँजीवादी ढाँचे के विरुद्ध हैं तथा जो उसे समाज के भविष्य के लिये हानिकर समझते हैं। श्रमिक दल के संसत्सदस्यों में भी प्रायः इन्हीं दो श्रेणियों के व्यक्ति हैं। पहली श्रेणी के वे व्यक्ति हैं, जो साधारण श्रमिक हैं तथा अपने श्रमिक संघीय क्रियाकलाप के कारण संसत्सदस्य चुन लिये गये हैं। दूसरी श्रेणी के वे लोग हैं, जो निम्न मध्यवर्ग के हैं तथा जिन्होंने अपनी शैक्षिक योग्यता के सहारे समाज में प्रमुखता प्राप्त करके संसत्सदस्यता प्राप्त की है। जैसा श्री रॉस ने कहा है, "श्रमिक दल समष्टि रूप में उन लोगों के अधिकांश को आकर्षित करता है, जो अत्यधिक साधारण वर्ग के, अत्यधिक असन्तुष्ट तथा दुखी तत्त्व के होते हैं। इसकी सबसे बड़ी शक्ति हाथ का काम करने वाले तथा अकुशल श्रमिकों की है। श्रमिक दल को स्त्रियों की अपेक्षा पुरुषों से तथा वृद्ध निर्वाचकों की अपेक्षा युवक निर्वाचकों में अधिक समर्थन मिलता है।"[1]

श्रमिक दल का संगठन—श्रमिक दल के संगठन की मूल इकाई क्षेत्रीय दल (Constituency Party) है जिसका क्षेत्र प्रायः एक निर्वाचन क्षेत्र होता है। इस इकाई की सदस्यता व्यक्तियों व संगठनों दोनों की होती है। क्षेत्रीय दल का क्षेत्र साधारणतः और छोटे उपक्षेत्रों में विभाजित होता है। इन उपक्षेत्रों में दल की मासिक बैठकें होती हैं, जिनमें सब सदस्य भाग ले सकते हैं। इन उपक्षेत्रों तथा सम्बद्ध संगठनों द्वारा प्रतिवर्ष निर्वाचित प्रतिनिधियों की एक समिति क्षेत्रीय संगठन का प्रबन्ध करती है। दल के क्षेत्रीय संगठन संसद व स्थानीय निकायों के निर्वाचन के लिये प्रत्याशियों का चयन करते हैं। वे ही राजनैतिक प्रचार कार्य करते हैं, निर्वाचन अभियान चलाते हैं तथा अन्य प्रकार से दल के हितों की साधना करते हैं। दल का कार्य करने के लिये क्षेत्रों में वेतनभोगी एजेन्ट भी होते हैं।

दल का एक अखिल देशीय संगठन भी है जिसका अधिवेशन साधारणतः वर्ष में एक बार होता है। अधिकार की दृष्टि से यह वार्षिक अधिवेशन सबसे उच्च स्तर

---

[1] "The Labour Party as a whole attracts to itself a great proportion of the more plebian more discontented, and worse off elements Its greatest strength lies in the manual and unskilled workers Labour draws more support from men than from women and from younger electors than from the older "

—J F S Ross

जिससे अन्य राजनैतिक दल भी अपने अपने कार्यक्रम के अनुसार कार्य करने के लिये स्वतन्त्र रहें।

इस प्रकार हम देखते हैं कि श्रमिक दल का कार्यक्रम उद्देश्य की दृष्टि से समाजवादी होते हुए भी साधना की दृष्टि से लोकतन्त्रवादी है। इसलिये उसके कार्यक्रम को लोकतन्त्रात्मक समाजवादी कार्यक्रम की संज्ञा दी जाती है। उसका कार्यक्रम है कि देश की सम्पूर्ण जनता के लिये राजनैतिक, सामाजिक व आर्थिक सभी प्रकार की समानता प्राप्त करने का अवसर प्राप्त हो तथा उन लोगों को ऊपर उठने का अवसर मिले, जो विविध प्रकार से सामाजिक व आर्थिक दृष्टि से असमर्थ हैं। श्रमिक दल वस्तुतः ऐसा करना चाहता है कि जन्म से मरण तक व्यक्ति को किसी प्रकार की राजनैतिक, सामाजिक व आर्थिक असमर्थता का शिकार न होना पड़े तथा ऐसा करने के लिये श्रमिक दल चाहता है कि राज्य का स्वरूप लोक कल्याणकारी राज्य का हो। पर इस सबको वह साम्यवादी ढंग से न करके लोकतन्त्रवादी ढंग से करना चाहता है, जिससे देश उस हिंसापूर्ण उथल पुथल से बच सके, जो इसी उद्देश्य की पूर्ति साम्यवादी ढंग से करने में होती है। वस्तुतः उद्देश्य की पूर्ति के साधनों के विषय में जैसा डाक्टर फाइनर ने कहा है, श्रमिक दल 'दास कपीटल की अपेक्षा बाइबिल से अधिक प्रभावित है'[1] तथा जैसा श्री बार्कर ने कहा है, "सामाजिक परिवर्तन की तकनीक के लिये कदाचित बहुत कम जोश के साथ वह तकनीक समाजवादी नीति के अनुकूल है अथवा नहीं, इस बात की बहुत कम परवाह करते हुए तथा इस बात की प्रबल कामना के साथ कि सामाजिक परिवर्तन वास्तविक हो और समानता वास्तविक रूप में आये, श्रमिक दल ब्रिटेन को समानता के नये युग के प्रकाश की ओर ले जाना चाहता है।"[2]

अंग्रेजी साम्राज्य के विषय में श्रमिक दल की नीति है कि साम्राज्य के सब भागों में स्वशासन की स्थापना यथासम्भव शीघ्र होनी चाहिये तथा इस उद्देश्य की पूर्ति के लिये साम्राज्य के सभी भागों में इस बात का प्रयत्न किया जाना चाहिये कि अपने साधनों को उन्नत बनाते हुए वे सब अपने पैरों पर खड़े हो सकें तथा शीघ्रातिशीघ्र स्वशासन प्राप्त कर सकें।

अन्तर्राष्ट्रीय मामलों में अन्तिम रूप से, श्रमिक दल की नीति संसार में एक समाजवादी समाज की स्थापना के लिये प्रयत्न करना है पर उसकी वर्तमान नीति

---

1 Labour Party is inspired by the Bible rather than Das Kapital"
—Finer

2 Labour Party seeks to light Britain forward into a new era of equality with less of a zest perhaps for the technique of social change and less of concern for the question whether or not that technique involves a policy of socialism and more far more of a passion for the reality of social change and the actual coming of equality
—Barker

राष्ट्रसंघ (United Nations) के माध्यम से संसार के राष्ट्रों में मधुर सम्बन्धों की स्थापना करना तथा विश्व शांति को बनाये रखना है। यहाँ यह ध्यान देने योग्य है कि इस विषय में इंगलैंड के अन्य दलों की नीतियों में भी कोई विशेष अन्तर नहीं है तथा सभी प्रमुख दल अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग व विश्व-शांति के समर्थक हैं।

श्रमिक दल की सदस्यता—श्रमिक दल की सदस्यता अधिकांश उन लोगों की है जो श्रमिक हैं। उनमें से अधिकांश नगरों के लोग हैं। इसके अतिरिक्त पर्याप्त संख्या में मध्य वर्ग के उन लोगों का समर्थन भी श्रमिक दल को प्राप्त है, जो समाज के पूँजीवादी ढाँचे के विरुद्ध हैं तथा जो उसे समाज के भविष्य के लिये हानिकर समझते हैं। श्रमिक दल के संसत्सदस्यों में भी प्रायः इन्हीं दो श्रेणियों के व्यक्ति हैं। पहली श्रेणी के वे व्यक्ति हैं, जो साधारण श्रमिक हैं तथा अपने श्रमिक संघीय क्रिया-कलाप के कारण संसत्सदस्य चुन लिये गये हैं। दूसरी श्रेणी के वे लोग हैं, जो निम्न मध्यवर्ग के हैं तथा जिन्होंने अपनी शैक्षिक योग्यता के सहारे समाज में प्रमुखता प्राप्त करके संसत्सदस्यता प्राप्त की है। जैसा श्री रास ने कहा है, "श्रमिक दल समष्टि रूप से उन लोगों के अधिकांश को आकर्षित करता है, जो अत्यधिक साधारण वर्ग के, अत्यधिक असन्तुष्ट तथा दुखी तत्व के होते हैं। इसकी सबसे बड़ी शक्ति हाथ का काम करने वाले तथा अकुशल श्रमिकों की है। श्रमिक दल को स्त्रियों की अपेक्षा पुरुषों में तथा वृद्ध निर्वाचकों की अपेक्षा युवक निर्वाचकों में अधिक समर्थन मिलता है।"[1]

श्रमिक दल का संगठन—श्रमिक दल के संगठन की मूल इकाई क्षेत्रीय दल (Constituency Party) है जिसका क्षेत्र प्रायः एक निर्वाचन क्षेत्र होता है। इस इकाई की सदस्यता व्यक्तियों व संगठनों दोनों की होती है। क्षेत्रीय दल का क्षेत्र साधारणतः और छोटे उपक्षेत्रों में विभाजित होता है। इन उपक्षेत्रों में दल की मासिक बैठक होती है जिनमें सब सदस्य भाग ले सकते हैं। इन उपक्षेत्रों तथा सम्बद्ध संगठनों द्वारा प्रतिवर्ष निर्वाचित प्रतिनिधियों की एक समिति क्षेत्रीय संगठन का प्रबन्ध करती है। दल के क्षेत्रीय संगठन संसद व स्थानीय निकायों के निर्वाचन के लिए प्रत्याशियों का चयन करते हैं। वे ही राजनैतिक प्रचार कार्य करते हैं, निर्वाचन अभियान चलाते हैं तथा अन्य प्रकार से दल के हितों की साधना करते हैं। दल का कार्य करने के लिये क्षेत्रों में वेतनभोगी एजेन्ट भी होते हैं।

दल का एक अखिल देशीय संगठन भी है जिसका अधिवेशन साधारणतः वर्ष में एक बार होता है। अधिकार की दृष्टि से यह वार्षिक अधिवेशन सबसे ऊँचे स्तर

1 'The Labour Party as a whole attracts to itself a great proportion of the more plebian more discontented, and worse off elements Its greatest strength lies in the manual and unskilled workers Labour draws more support from men than from women and from younger electors than from the older "

—J F S Ross

की सस्था है। इस अधिवेशन मे क्षेत्रीय सगठनो, सम्बद्ध व्यापारिक सघ तथा समाजवादी व सहयोगी समितियो के प्रतिनिधि भाग लेते हैं। अधिवेशन दल का राष्ट्रीय कार्यकारिणी (National Executive) के सदस्यो का निर्वाचन करता है तथा दल की नीति व कार्यक्रम के विषय मे निश्चय करता है। रूढिवादी दल की तरह से श्रमिक दल का कोई नेता नही होता। ससदीय श्रमिक दल का नेता ही श्रमिक दल का नेतृत्व करता है।

अन्य दलो की तरह श्रमिक दल का भी ससदीय सगठन है। दल के नेता का निर्वाचन प्रतिवर्ष यही सगठन करता है। राष्ट्रीय कार्यकारिणी समिति (National Executive Committee) का प्रधान प्रतिवर्ष बदल जाता है। नीति सम्बन्धी वक्तव्य जो रूढिवादी दल की ओर से नेता अपने उत्तरदायित्व पर प्रकाशित करता है, श्रमिक दल की ओर से वार्षिक अधिवेशन द्वारा स्वीकृत होकर प्रकाशित किया जाता है।

अन्य राजनैतिक दल

जिन दलो के विषय म ऊपर विस्तारपूर्वक लिखा गया है, उन्ही तीन दलो का प्रतिनिधित्व इस समय लोक सदन म है। इससे पहले निकट भूत मे समय-समय पर अन्य अनेक दल भी अस्तित्व म रहे है। स्कॉटलण्ड, वेल्स व आयरलण्ड के राष्ट्रीय सदस्य भी अपने अपने समय म लोक सदन म रहे है। द्वितीय महायुद्ध के समय म 'कॉमनवेल्थ दल' भी फला फूला। स्वतन्त्र श्रमिक दल (Independent Labour Party) अब भी राजनतिक मच पर है तथा निर्वाचन के समय ससद के लिए प्रत्याशियो को खडा करता है। साम्यवादी दल का कोई सदस्य इस समय ससद म नही है। इगलण्ड के साम्यवादी दल का ध्यान ससदीय जीवन की ओर अधिक नही है।

SELECT READINGS

Bailey	Political Parties and the Party System in Britain
	British Parliamentary Democracy
Bulmer	The Party System in Great Britain
Birch	*The Conservative Party*
Beer	A History of British Socialism
Cruikshank	The Liberal Party
Hogg Quinton	The Case for Conservatism
Hall	The Labour Party
Hunt	The Theory and Practice of Communism
Jennings	The British Constitution
Makenzie	British Political Parties
White	The Conservative Tradition
Williams	Fifty Years March The Rise of the Labour Party

९

कानून व न्याय

"हमारे लिए प्रधान मन्त्री से लेकर एक सिपाही तक या एक कर वसूल करने वाले तक, प्रत्येक कर्मचारी का दायित्व प्रत्येक ऐसे कार्य के लिए जो कानून के अन्तर्गत मान्य न हो, उतना ही है, जितना किसी साधारण नागरिक का होता है।" —डाइसी

इंगलण्ड अपनी स्वस्थ कानूनी व्यवस्था व उत्तम न्याय प्रणाली के लिए प्रसिद्ध है। जिस प्रकार एक लम्बे समय में राजतन्त्र का लोकतन्त्रीकरण हुआ है और वहाँ के लोकतन्त्री विधान का विकास हुआ है, उसी प्रकार वहाँ की कानूनी व्यवस्था व न्याय की प्रणाली का भी विकास हुआ है। इस विकास का प्रभाव वहां की कानून व न्याय व्यवस्था पर दो रूपों में दिखाई पड़ता है। विकास के प्रभाव का पहला रूप यह है कि वहाँ कानून के कलेवर का अधिकांश निर्मित कानून के रूप में न होकर उस विकसित कानून के रूप में है, जिसे सामान्य कानून (Common Law) कहते हैं। इसके अतिरिक्त चूंकि कानून व न्याय व्यवस्था का विकास भी लोकतन्त्र के विकास के साथ हुआ है, विकास का दूसरा प्रभाव उस व्यवस्था पर यह हुआ है कि उसमें लोकतन्त्र की इकाई व्यक्ति के अधिकारों व उसकी स्वतन्त्रताओं की रक्षा को सर्वोपरि माना गया है। प्रशासन के द्वारा व्यक्ति के अधिकारों व उसकी स्वतन्त्रताओं पर आघात न होने पाये, इसके लिए कानून सदा प्रहरी के समान तैयार है। यही कारण है कि इंगलण्ड में शासन शासक वर्ग का नहीं, वरन् कानून का समझा जाता है तथा कानून का शासन (Rule of Law) वहाँ के संविधान की एक प्रमुख विशेषता मानी जाती है।

कानून का शासन
(Rule of Law)

कानून के शासन का तात्पर्य

ब्रिटेन में शासन कानून का है, इसका तात्पर्य यही है कि वहाँ सर्वोपरिता कानून की है। कानून की इस सर्वोपरिता का श्री डाइसी ने अपनी पुस्तक 'लॉ ऑफ

कान्स्टीट्यूशन' (Law of Constitution) में बड़ा विशद् विवेचन किया है तथा यह दिखाया है कि किस प्रकार कानून की सर्वोपरिता की यह मान्यता अँग्रेजी प्रशासन व वहाँ के सावजनिक जीवन को प्रभावित करती है।

कानून की सर्वोपरिता—श्री डाइसी की विवेचना के अनुसार कानून के शासन का पहला अर्थ यह है कि ब्रिटेन में सर्वोपरिता कानून की है, किसी व्यक्ति अथवा प्रशासनिक अधिकारी की नहीं है। प्रशासन के सभी कार्यों के लिये यह आवश्यक है कि उनके किये जाने के लिए कानून द्वारा अधिकार प्रदान किया गया हो। प्रशासन की ओर से किसी व्यक्ति को शारीरिक अथवा आर्थिक किसी भी प्रकार का दण्ड तब तक नहीं दिया जा सकता है जब तक उसके लिए न्यायालय द्वारा कानून की दृष्टि से ऐसा निर्णय न कर दिया गया हो। जैसा श्री डाइसी ने कहा है, "केवल उस दशा को छोड़कर जब देश के किसी साधारण न्यायालय द्वारा यह निर्णय कर दिया हो कि कानून का स्पष्ट उल्लंघन हुआ है, किसी व्यक्ति को न कोई दण्ड दिया जा सकता है और न उसे विहित रूप से किसी प्रकार की शारीरिक या आर्थिक हानि पहुँचायी जा सकती है। इस अर्थ में कानून का शासन शासन की उस प्रत्येक व्यवस्था के विरुद्ध है जो अधिकारी व्यक्तियों द्वारा औरों पर प्रतिबन्ध लगाने की शक्ति के व्यापक स्वेच्छापूर्ण तथा विवेकगत प्रयोग पर आधारित हो।'[1] दूसरे शब्दों में मनमाने ढंग से किसी भी व्यक्ति का न तो जीवन ही लिया जा सकता है और न उसकी स्वतन्त्रता या सम्पत्ति का अपहरण किया जा सकता है। अतः यदि किसी व्यक्ति को प्रशासन की ओर से शारीरिक या आर्थिक किसी प्रकार का भी दण्ड दिया जा सकता है तो वह तभी दिया जा सकता है, जब किसी विशेष न्यायालय द्वारा नहीं, वरन् साधारण न्यायालय द्वारा यह निर्णय कर दिया गया हो कि वह व्यक्ति किसी कानून के भंग करने का दोषी है।

कानूनी समानता—श्री डाइसी के अनुसार कानून के शासन का दूसरा तात्पर्य यह है कि प्रत्येक व्यक्ति चाहे वह किसी भी स्थिति का हो, कानून के अनुसार कार्य करने के लिए तथा कानून के उल्लंघन करने पर उसका परिणाम भुगतने के लिए बाध्य है। जैसा डाइसी ने कहा है, 'केवल यही बात नहीं है कि कोई भी व्यक्ति कानून से ऊपर नहीं है, पर एक और बात यहाँ यह भी है कि प्रत्येक व्यक्ति चाहे वह किसी भी पद या स्थिति का हो, राज्य के साधारण कानून के अधीन तथा साधा

---

1 No man is punishable or can be lawfully made to suffer in body or goods except for a distinct breach of law established in the ordinary courts of land. In this sense the rule of law is contrasted to every system of government based on the exercise by persons in authority of wide arbitrary or discretionary powers of constraint.' —Dicey

रण न्यायालयों के न्यायक्षेत्र के अन्तगत है।"[1] दूसरे शब्दों में प्रत्येक नागरिक पद व स्थिति के भेदभाव के बिना, कानून के सामने समान है तथा कानून के अन्तगत जो लाभ हानि प्राप्य है, वे सभी को समान रूप से प्राप्य है। कानून के अन्तगत मिलने वाले लाभ से न कोई वंचित किया जा सकता है और न उसके अन्तगत होने वाली हानि से ही कोई बच सकता है। जहाँ एक ओर साधारण व्यक्तियों के विरुद्ध कानून का उल्लंघन करने पर मुकद्दमा चलाया जा सकता है, वहाँ दूसरी ओर सरकारी अधिकारियों द्वारा अपनी सरकारी हैसियत में किये हुए उन कार्यों के लिए भी मुकद्दमा चलाया जा सकता है, जो कानून के विरुद्ध हो और जिनके करने के लिये अधिकारियों के पास कोई कानूनी आधार न हो। यही नहीं, साधारण व्यक्तियों के कार्यों का औचित्य या अनौचित्य जिस साधारण कानून के आधार पर देखा जाता है, उसी साधारण कानून के आधार पर सरकारी अधिकारियों के सरकारी हैसियत से किये हुए कार्यों का औचित्य या अनौचित्य देखा जाता है तथा जिन साधारण न्याया-लयों के द्वारा साधारण व्यक्तियों के अपराधों के मुकद्दमों का निबटारा किया जाता है, उन्हीं साधारण न्यायालयों द्वारा सरकारी कर्मचारियों के द्वारा अपनी सरकारी हैसियत में किए हुए अपराधों के मुकद्दमों का निबटारा किया जाता है। कानून के शासन की इस मान्यता के कारण ही ब्रिटेन में फ्रांस जैसे वे न्यायालय नहीं हैं, जिन्हें प्रशासनिक न्यायालय (Administrative Courts) कहा जाता है तथा जिनमें उन मुकद्दमों की सुनवाई होती है, जो प्रशासन के अधिकारियों के विरुद्ध उनके द्वारा पदेन किए हुए कानून विरुद्ध कार्यों के विषय में चलाये जाते हैं। ब्रिटेन की इस कानूनी समानता के ऊपर बल देते हुए ही श्री डाइसी ने कहा है कि "हमारे लिए प्रधान मन्त्री से लेकर एक सिपाही तक या एक कर वसूल करने वाले तक, प्रत्येक कर्मचारी का दायित्व, प्रत्येक ऐसे कार्य के लिए, जो कानून के अन्तगत न्याय्य न हो, उतना ही है जितना किसी साधारण नागरिक का होता है।"[2]

इस सम्बन्ध में यह ध्यान देने की बात है कि ब्रिटेन की यह व्यवस्था फ्रांस की व्यवस्था से पूर्णत भिन्न है। वहाँ साधारण नागरिकों के विरुद्ध चलाये जाने वाले मुकद्दमे साधारण कानून के अनुसार तथा साधारण न्यायालयों में चलते हैं तथा प्रशा-सन के कर्मचारियों के विरुद्ध उनके द्वारा पदेन किये कार्यों के विषय के मुकद्दमे

---

1 'Not only is no man above law but, what is a different thing here every man whatever be his rank or condition, is subject to the ordinary law of the realm and amenable to the jurisdiction of the ordinary tribunals —*Dicey*

2 With us every official from the Prime Minister to a constable or a collector of taxes is under the same responsibility for every act done without legal justification as any other citizen." —*Dicey*

प्रशासनिक कानून (Administrative Law) के अनुसार व प्रशासनिक न्यायालयों (Administrative Courts) में चलाये जाते हैं। इसके अतिरिक्त इंगलण्ड में अपनी सरकारी हैसियत में की गई त्रुटियों के लिए सरकारी कर्मचारी स्वयं व्यक्तिगत रूप से उत्तरदायी होते हैं, जब कि फ्रांस में ऐसे मामलों में सरकार उत्तरदायी होती है तथा यदि सरकारी पक्ष की त्रुटि सिद्ध हो जाती है, तो वह दूसरे पक्ष को उसका हर्जाना देती है।[1]

व्यक्ति के अधिकारों की रक्षा—डायसी के मतानुसार, इंगलण्ड में कानून का शासन है, इसका तीसरा तात्पर्य यह है कि वहाँ "संविधान के सामान्य सिद्धान्त उन न्यायिक निर्णयों के परिणाम हैं, जिनके द्वारा न्यायालयों के समक्ष प्रस्तुत मामलों में साधारण व्यक्तियों के अधिकारों का निरूपण किया गया है।'[2] वहाँ व्यक्तियों के अधिकार व उनकी स्वतन्त्रताओं की सुरक्षा इसलिए नहीं है कि उनकी व्यवस्था भारतवर्ष की तरह संविधान में उनकी व्यवस्था करके की गई है, वरन् इसलिए है कि न्यायिक निर्णय उनकी रक्षा सदा से करते आये हैं। डायसी के अनुसार कानून के शासन का महत्व इतना अधिक है कि संसदीय कानूनों का निर्माण भी उसी की रक्षा के लिए किया जाता है तथा संसद की कानून बनाने की शक्ति की सर्वोच्चता को इसलिए मान्य समझा जाता है कि वह देश के उस सामान्य कानून को ध्यान में रखते हुए कानून बनाने के कार्य करती है, जो स्वयं कानून के शासन का आधार है।

फ्रांस में एक समय था जब वहां के कुलीनों को विशेष सुविधाएँ प्राप्त थीं। वे साधारण कानून से परे थे। वे अपनी इच्छानुसार उसकी अवहेलना भी कर सकते थे। वे अपने दास लोगों को बिना किसी कानूनी कार्यवाही के दण्ड दे सकते थे। फ्रांस के सामाजिक जीवन की यह स्थिति इसलिये थी कि वहाँ कानून का शासन न था। इंगलण्ड में जहाँ कानून का शासन है, ऐसी बात नहीं है तथा वहां सभी नागरिक कानून के सामने समान हैं। यदि सभी कानून के सामने समान न हों, तो शासक वर्ग जो स्वयं कानून के कर्णधार होते हैं, यह कह कर अपने को कानून के शिकंजे से बाहर रख सकते हैं कि वे जो कुछ करते हैं, सरकारी काम करते हुए ही करते हैं। पर इंगलैण्ड में ऐसी बात नहीं है। वहां शासन व्यक्तियों का न होकर कानून का है। अतः शासक वर्ग भी कानून के शिकंजे से बाहर नहीं है तथा वहां सरकारी कार्य करते हुए भी यदि सरकारी कर्मचारी कोई त्रुटि या अपराध करता है, तो उसके विरुद्ध भी

---

1 With the passages of the Crown Proceedings Act 1947 a drift towards the French practice has taken place in England also According to the provisions of the Act the Crown has been mad liable to action like any other ordinary person '

2 The general principles of the Constitution are the result of judicial decisions determining the rights of private persons in particular cases brought before courts ' —Dicey

कानूनी कार्यवाही उसी तरह की जा सकती है, जिस तरह वह साधारण नागरिक के विरुद्ध की जा सकती है।

कानून के शासन का व्यावहारिक रूप

पर ऊपर कानून के शासन के विषय मे जो कुछ कहा गया है, वह उसका केवल सैद्धान्तिक पक्ष ही है। व्यवहार म कानून के शासन की मान्यता उतनी नहीं है, जितनी मान्यता की कल्पना श्री डाइसी ने की है। दिन प्रति दिन के जीवन मे उसका उतना प्रयोग नही किया जाता है, जितने प्रयोग की बात श्री डाइसी ने कही है। इसके विपरीत अनेक ऐसी व्यवस्थाएँ की गई है, जो श्री डाइसी की कानून के शासन सम्बन्धी मान्यता के प्रतिकूल है तथा जिनसे कानून के शासन के उस रूप पर सीधा आघात होता है, जिस रूप की कल्पना श्री डाइसी ने की है। श्री डाइसी ने कानून के शासन के जिन तीन सैद्धान्तिक पहलुओं की कल्पना की है, उन तीनों को पृथक् पृथक् लेकर हम उन पर व्यवहार की दृष्टि म विचार कर सकते है।

कानून का शासन तथा अधिकारियो का विवेक—कानून के शासन के पहले पहलू पर विचार करते हुए श्री डाइसी ने यह प्रतिपादित किया है कि कानून का शासन इस बात के विरुद्ध है कि अधिकारियो को 'शक्ति के व्यापक स्वेच्छाचारपूर्ण तथा विवेकगत' प्रयोग का अधिकार प्राप्त हो। व्यवहार की दृष्टि से यदि इस पर विचार किया जाय, तो इस बात का कोई औचित्य नही हो सकता कि अधिकारियो को कानून को क्रियान्वित करने मे अपने विवेक के प्रयोग करने का बिलकुल अधिकार नही होना चाहिए। स्वेच्छाचारिता (arbitrariness) व विवेक (discretion) दो अलग अलग वस्तुएँ है, तथा अधिकारियो की स्वेच्छाचारिता जहाँ सुशासन की दृष्टि म अत्यधिक अवाञ्छनीय है वहाँ उनका विवेकशील होना तथा कानून को क्रिया रूप देने मे अपने विवेक से काम लेना सुशासन की दृष्टि से अत्यधिक वाञ्छनीय है। वास्तविकता इस सम्बन्ध मे यह है कि राज्य का कार्यक्षेत्र अब जितना व्यापक हो गया है तथा उसका निर्वाह करने के लिए राज्य के अधिकारियो को अब जितने विविध प्रकार के दायित्वो को निभाना पड़ता है उसके लिए यह आवश्यक है कि अधिकारियो को अपने विवेक से काम लेने की पूरी स्वतन्त्रता हो। आवश्यकता इस बात की है कि विवेक विवेक ही रहे, वह स्वेच्छाचारिता न हो जाए।

कानून का शासन तथा अधिकृत व्यवस्थापन—इसके अतिरिक्त व्यवहार म यह न पहले कभी सम्भव रहा है और न अब, जब राज्य का कार्यक्षेत्र बहुत अधिक बढ गया है, यह सम्भव है कि समाज की प्रत्येक आवश्यकता का नियमन संसद के विस्तृत व्यवस्थापन द्वारा ही हो। संसद का इतिहास बताता है कि बहुत पहले से ही ब्रिटेन मे वह प्रथा चली आ रही है, जिसे अब संसद द्वारा शक्ति का हस्तान्तरण (delegation of power by parliament) या अधिकृत व्यवस्थापन (delegated legislation) अथवा उपव्यवस्थापन (sub-legislation) की संज्ञा दी जाती है। उदाहरणार्थ चौदहवी शताब्दी म एक संसदीय कानून के द्वारा यह व्यवस्था की गई थी

कि 'अब तक राजा तथा उसकी परामर्शदात्री समिति कोई अन्य व्यवस्था ... समय ... द्वारा का निर्माण नहीं किया जायगा,' जिसमें यह स्पष्ट है कि ... कार्यपालिका ... किसी स्रोत किया जाय, इसका नियमन करना ... (Poor Law Am... दिया गया था। सन् १८३४ के पुअर ला अमेण्डमेण्ट एक्ट (Poor Law Com... ment Act of 1834) के द्वारा भी पुअर लॉ कमिश्नरों (Poor Law Commis... sioners) को संसद ने अपने इस अधिकार का हस्तान्तरण कर दिया था कि ... के सहायता का प्रबन्ध करने के लिए वे पेरिश (Parishes) को मिला द...। संसद द्वारा अपनी शक्ति का इस प्रकार का हस्तान्तरण अब बहुत ... बढ़ गया है तथा अधिकृत व्यवस्थापन प्रशासन का एक अत्यन्त उपयोगी ढंग स... जाने लगा है। परिस्थितियों के थोड़े से परिवर्तन के कारण यदि कानून को क्रिया... करने में किसी परिवर्तन की आवश्यकता भी होती है, तो इस सुविधा के कारण ... से नये व्यवस्थापन की आवश्यकता नहीं होती।

पर यह व्यवस्था कानून के शासन के उस रूप के प्रतिकूल है, जिस... प्रतिपादन श्री डायसी ने किया है। श्री डाइसी द्वारा प्रतिपादित कानून के शासन ... अर्थ यह है कि प्रशासन का प्रत्येक कृत्य या तो सामान्य कानून द्वारा अधिकृत ह... अथवा संसदीय कानून द्वारा अधिकृत हो। पर अधिकृत व्यवस्थापन की उक्त व्यवस्था... द्वारा यह निश्चय व्यवस्था की जाती है कि प्रशासन अपने द्वारा बनाये हुए नियमों... के अनुसार भी कार्य कर सके। जब समाज इस प्रकार की व्यवस्था की उपयोगिता... स्वीकार करता है, तो फिर डाइसी द्वारा प्रतिपादित कानून के शासन की वह मान्यता स्पष्टतः समाप्त हो जाती है, जिसका उन्होंने इतना अधिक महत्व माना है।

कानून का शासन तथा प्रशासनिक नियम—कानून के शासन का दूसरा पहलू श्री डाइसी के अनुसार यह है कि साधारण व्यक्ति या राजकीय पदाधिकारी, दोनों ही कानून की दृष्टि में समान हैं तथा दोनों पर साधारण न्यायालयों में ही समान रूप से कानून के उल्लंघन के लिये कानूनी कार्यवाही की जा सकती है। पर व्यवहार में ऐसी बात नहीं है। वर्तमान व्यवस्था अब ऐसी नहीं है कि साधारण नागरिक व सरकारी कर्मचारी सब मामलों में देश के साधारण न्यायालयों के ही न्यायक्षेत्र में हों। अब देश में अनेक ऐसे प्रशासनिक न्यायालय हैं जिनमें प्रशासन के अधिकारी न्यायाधिकारी होते हैं तथा सरकारी कर्मचारियों व साधारण नागरिकों के वादों का निर्णय करते हैं। यही नहीं, वादों का निर्णय भी ऐसे मामलों में साधारण कानून के अनुसार नहीं, प्रशासन द्वारा निर्मित उन प्रशासनिक नियमों (administrative regulations) के अनुसार किये जाते हैं, जो किसी विशेष प्रकार के मामलों के लिये बनाये जाते हैं। श्रम न्यायालय (Labour Tribunals) व सामाजिक बीमा के स्थानीय अपील न्यायालय (Local Appeal Tribunals for Social Insurance) ऐसे ही न्यायालय हैं, जो न देश के साधारण न्यायालयों में से हैं और न जो देश के साधारण कानून के अनुसार न्यायकार्य करते हैं। वे अपना न्यायकार्य श्रम व सामाजिक बीमा

सम्बन्धी प्रशासनिक नियमों के अनुसार करते हैं। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि सब मामला म लोग न तो साधारण कानून के ही अन्तगत है और न साधारण न्यायालयो के ही न्यायक्षेत्र मे हैं।

कानून का शासन तथा शान्ति व व्यवस्था—साधारण व्यक्ति व सरकारी कमचारी अपनी त्रुटि के लिये कानून के सामने समान रूप म उत्तरदायी है यह बात भी अब नही रही है। सरकारी कमचारी अपने द्वारा पदेन किये हुए कार्यों के लिये स्वय ही उत्तरदायी है, यह बात उस प्रसिद्ध कानूनी मान्यता पर आधारित है, जिसके अनुसार यह कहा जाता है कि राजा कोई त्रुटि नही कर सकता[1] और इसलिये उसकी ओर से किय गये प्रत्येक काय का उत्तरदायी प्रशासन का कोई अधिकारी होना चाहिए। इसके अतिरिक्त एक अन्य कानूनी मान्यता यह भी है कि "उसकी स्वीकृति के बिना, राजा पर कोई मुकद्दमा नही चलाया जा सकता।[2] इसका परिणाम यह है कि यदि सरकार किसी काय का उत्तरदायित्व स्वीकार न करे तो उसके विरुद्ध कोई कानूनी कायवाही नही की जा सकती। इन दोनो मान्यताओ के दो स्पष्ट अवान्छनीय परिणाम होते थे। पहली मान्यता के कारण सरकारी कमचारी सरकारी काय करने से हिचकिचाता था, क्योंकि वह जानता था कि उसे अपने किये कार्यों मे सम्भावित त्रुटियो का परिणाम उसे स्वय ही भुगतना है। दूसरी मान्यता का परिणाम यह था कि उस दशा म जब सरकार कमचारियो द्वारा की गई त्रुटियो का उत्तरदायित्व अपने ऊपर न ले साधारण नागरिको के लिए यह कठिन था कि वह अपने साथ किये हुए प्रशासनिक अनौचित्यो के बदले म कोई प्रतिफल (compensation) पा सके। ये दोनो ही बाते वान्छनीय नही थी। अत इन दोनों बातों का समाप्त करने के लिये क्राउन प्रासीडिंग्स एक्ट १६४७ (Crown Proceedings Act 1947) के द्वारा सरकार के प्रभुत्वमय रूप (Sovereign capacity) व स्वामित्व-मय या व्यापारिक रूप (Proprietory or business capacity) दोनो में अन्तर कर दिया गया है। जब सरकार शान्ति व व्यवस्था (Law and order) बनाये रखने के लिये अथवा ऐसे ही अन्य काय करने म सम्बन्धित काय करती है, तो यह माना जाता है कि वह अपने प्रभुत्वमय रूप से काय कर रही है तथा ऐसी दशा म किये गये कार्यो के लिये सरकार के विरुद्ध कोई मुकद्दमा नही चलाया जा सकता। दूसरी ओर जब सरकार शिक्षा सचालन, श्रमिकों की दशा का सुधार, श्रमिकों व पूजीपतियो के सम्बन्धो का सचालन अथवा अन्य किसी राष्ट्रीयकृत व्यवसाय का सचालन जसे कार्यों का सम्पादन करती है तो यह माना जाता है कि सरकार अपने स्वामित्व अथवा व्यापारिक रूप म काय कर रही है। ऐसी दशा म यदि सरकारी कृत्य से किसी को कोई हानि पहुँचती है तो उसके लिये सरकार के विरुद्ध कानूनी कायवाही की जा सकती है।

[1] The King can do no wrong

[2] 'The King cannot be sued without his consent

है कि वतमान परिस्थितियो म उसका जो रूप होना चाहिए या है, उसे स्वीकार करत हुए उसका पुन स्पष्टीकरण किया जाय। कानून के शासन का अथ अब यह नही समझा जाना चाहिए कि सामान्य कानून पर आधारित शासन ही कानून का शासन है, वरन् उस कानून पर आधारित शासन को कानून का शासन समझा जाना चाहिय, जिसके अन्तगत सामान्य कानून (Common Law), ससदीय कानून (Statute law) तथा ससदीय कानून के अन्तगत निर्मित प्रशासनिक नियम (Administrative Rules and Regulations) आदि भी सम्मिलित है तथा कानून के शासन को क्रियान्वित करने वाले अधिकारिया को अपने विवेक से काम लेन का अधिकार तो अवश्य होना चाहिये, पर उन्हे स्वेच्छाचारी होने की छूट कभी नही होनी चाहिये। ब्रिटेन म कानून व न्याय की व्यवस्था अब कानून के शासन के इसी रूप पर आधारित है।

कानून व न्याय-व्यवस्था की विशेषतायें

सयुक्त राज्य (United Kingdom) यद्यपि एक एकात्मक राज्य है, तथापि उसके अन्तगत सवत्र एक-सी कानून व न्याय की व्यवस्था नही है। इगलण्ड व वेल्स की कानून व न्याय की व्यवस्था अलग तरह की है, स्काटलण्ड की अलग तरह की है और उत्तरी आयरलण्ड की अलग तरह की है। फिर भी बहुत दिना से चले आ रहे निकट के सम्पक के कारण सभी प्रदेशो की कानून व न्याय की व्यवस्था मे पर्याप्त समानता आ गई है, यद्यपि यह समानता इगलण्ड व वेल्स तथा उत्तरी आयरलण्ड की व्यवस्थाओ मे अधिक तथा स्कॉटलण्ड व शेष सयुक्त राज्य की व्यवस्थाओं म कम है। विविध प्रदेशो की व्यवस्थाओ के अलग-अलग होते हुए भी सम्पूण सयुक्त राज्य की व्यवस्था की कुछ ऐसी विशेषतायें हैं, जो सब प्रदेशो की व्यवस्थाओ के लिय सामान्य है।

असहितावद्ध रूप

ब्रिटेन के सयुक्त राज्य की कानून व न्याय व्यवस्था की एक प्रमुख विशेषता यह है कि वहाँ कानून का अधिकाश सहितावद्ध (Codified) नही है। यहाँ का अधिकाश कानून कानून के उस रूप म है, जिसे सामान्य कानून (Common Law) कहा जाता है तथा जिसे हम न्यायालयो के अनेक निणयो के रूप मे देख सकते है। एक अन्य रूप, जिसमे वहाँ के असहितावद्ध कानून का बहुत बडा अश पाया जाता है, औचित्यपूण निणयो (Equity) का है। कानून के ये दोनो रूप क्या है, इसके विषय म विस्तृत विवेचन कानूनो के प्रकार के प्रसग मे किया जायेगा। सयुक्त राज्य का अधिकाश कानून असहितावद्ध है इससे यह भी नही समझना चाहिये कि वहाँ संहितावद्ध कानून का अस्तित्व ही नहीं है। ससद का अधिकार क्षेत्र बढने के साथ अब वहाँ के कानून के कलेवर मे एक बहुत बडा भाग कानून के उस रूप का भी सम्मिलित हो गया है, जिसे ससदीय कानून (Statute Law), व उपव्यवस्थापन (Delegated Legislation) कहा जाता है तथा जिसका रूप सहितावद्ध कानून का है।

फौजदारी व दीवानी कानूनों का अन्तर

ब्रिटेन के कानून व न्याय की व्यवस्था की एक अन्य प्रमुख विशेषता यह है कि वहां फौजदारी (Criminal) व दीवानी (Civil) कानून के अन्तर को माना गया है। फौजदारी कानून का सम्बन्ध पूरे समाज अथवा राज्य के विरुद्ध किये गये अपराधों से होता है तथा उसके अन्तर्गत अभियोग का संचालन (Prosecution) राज्य की ओर से किया जाता है। दीवानी कानून का सम्बन्ध समाज के सदस्यों अर्थात् व्यक्तियों के अधिकार, उनके कर्तव्य तथा उनके दायित्व सम्बन्धी झगड़ों से होता है तथा उसके अन्तर्गत व्यक्तियों की ओर से स्वयं अभियोग चलाये जाते हैं।

न्यायालयों की एकसूत्रता

ब्रिटेन के कानून व न्याय की व्यवस्था की एक अन्य विशेषता यह है कि वहाँ न्यायालय एक सूत्र में बंधे हुए हैं। एक समय था कि जब देश में अनेक प्रकार के न्यायक्षेत्रों के सहित अनेक प्रकार के न्यायालय थे। उस समय यह जानना बड़ा कठिन था कि अमुक वाद (Dispute) किस न्यायालय के समक्ष निर्णय के लिये प्रस्तुत किया जाना चाहिये। पर सन् १८७३ से १८७६ तक के समय में पारित सुधार सम्बन्धी कानूनों द्वारा अब न्यायालयों का पुनर्गठन कर दिया गया है। परिणामस्वरूप केवल जस्टिसेज ऑफ पीस नाम के न्यायालयों को छोड़कर व्यावहारिक दृष्टि से सभी न्यायालय अब एक सूत्र में हो गये हैं तथा न्यायक्षेत्र आदि से सम्बन्धित वे कठिनाइयां अब दूर हो गई हैं जो पहले थीं।

साधारण कानून व साधारण न्यायालयों की प्रभुता

ब्रिटेन के कानून व न्याय की व्यवस्था की एक अन्य विशेषता यह भी है कि वहाँ साधारण कानून व प्रशासनिक कानून तथा साधारण न्यायालयों व प्रशासनिक न्यायालयों में से प्रभुता साधारण कानून व साधारण न्यायालयों की ही है। कुछ समय पहले तक तो वहां न प्रशासनिक कानून था और न प्रशासनिक न्यायालय थे। तब तक वहाँ फ्रांस की तरह यह व्यवस्था भी नहीं थी कि साधारण नागरिकों के मामले साधारण कानून के अनुसार साधारण न्यायालयों द्वारा सुने जायें तथा सरकारी कर्मचारियों द्वारा सम्पन्न किये हुए कार्यों से सम्बन्धित मामलों की सुनवाई प्रशासनिक कानून (Administrative Law) के अन्तर्गत प्रशासनिक न्यायालयों (Administrative Courts) द्वारा की जाये। साधारण नागरिक व सरकारी कर्मचारी दोनों ही कानून की दृष्टि में समान हैं और दोनों के द्वारा या से सम्बन्धित मामलों की सुनवाई के लिये साधारण कानून व साधारण न्यायालयों की व्यवस्था ही उचित है, यह बात बहुत समय से वहाँ की कानून व न्याय व्यवस्था की एक प्रमुख विशेषता रही है। पर उस समय से जब से श्रमिकों व उद्योगपतियों के सम्बन्धों के संचालन के लिये श्रम न्यायालयों (Labour Tribunals) अथवा सामाजिक बीमा के मामलों की सुनवाई के लिये स्थानीय अपील न्यायालयों (Local Appeal Tribunals) या इस प्रकार के अन्य न्यायालयों की स्थापना हुई है तथा साथ साथ प्रशासनिक कानून (Common Law)

व समदीय कानून (Statute Law) के अतिरिक्त बहुत से प्रशासनिक नियम (Administrative Regulations) अस्तित्व मे आये हैं, स्थिति बदल गई है। इन नवीन न्यायालयो का रूप प्रशासनिक न्यायालयो का ही है तथा जिस कानून के अन्तर्गत ये मुकद्दमा की सुनवाई करते है, उस कानून का रूप साधारण कानून का न होकर प्रशासनिक कानून का ही होता है। पर यह सब कुछ होते हुए भी अन्तिम प्रभुत्व साधारण कानून व साधारण न्यायालयो का ही है क्योकि प्रशासनिक कानून के अन्तर्गत किये हुए प्रशासनिक न्यायालयो के निर्णयो के विरुद्ध अपील साधारण न्यायालयो मे ही होती है तथा वे उनका निर्णय साधारण कानून के अनुसार करने के लिये स्वतन्त्र है। इस प्रकार हम देखते है कि यद्यपि साधारण कानून व साधारण न्यायालयो के साथ साथ प्रशासनिक कानून व प्रशासनिक न्यायालय भी विद्यमान है, तथापि अन्तिम प्रभुत्व देश के साधारण कानून व साधारण न्यायालयो का ही है।

न्यायाधीशो की स्वतन्त्रता व निष्पक्षता

ब्रिटेन के कानून व न्याय की व्यवस्था की एक अन्य प्रमुख विशेषता न्यायाधीशो की स्वतन्त्रता व उनकी निष्पक्षता है। वहाँ के न्यायाधीशो की नियुक्ति, उनके वेतन तथा उनकी सेवा स्थिति इतनी सुरक्षापूर्ण है कि वे प्रशासकीय अथवा अन्य प्रकार के प्रभाव से पूर्णत मुक्त रहते है। अनेक देशो मे न्यायाधीशो की नियुक्ति उनके जीवन के प्रारम्भिक समय मे छोटे न्यायपदो पर की जाती है तथा पदोन्नति होते होते वे उच्च न्यायाधीशो के पदो पर पहुँचते है। चूंकि यह पदोन्नति प्रशासनिक अधिकारियो की कृपा से ही होती है यह स्वाभाविक होता है कि ऐसी व्यवस्था वाले देशो मे न्यायाधीश लोग यदि और किसी के प्रभाव मे नही, तो प्रशासनिक अधिकारियो के प्रभाव मे तो अवश्य ही रहते है। ब्रिटेन मे ऐसा नही होता। वहाँ जीवन के मध्य मे वकालत करने वाले योग्य लोगो को न्यायाधीश नियुक्त किया जाता है तथा एक बार न्यायाधीश का पद मिलने पर वे पद की सुरक्षा के विषय मे निश्चित हो जाते है। पदोन्नति की व्यवस्था भी ऐसी नही है कि उससे न्यायाधीशो की निष्पक्षता पर कोई प्रभाव पड सके। उदाहरणार्थ एक काउन्टी के न्यायाधीश को उच्च न्यायालय का न्यायाधीश होने की कोई आशा नही होती, जिस आशा के कारण वह प्रशासनिक अधिकारियो की कृपा की अभिलाषा करे। उच्च न्यायालयो के न्यायाधीशो की पदोन्नति अपील के न्यायालयो अथवा लार्ड सभा के न्यायाधीशो के पद के लिये अवश्य होती है। पर उससे न्यायाधीशो की स्थिति मे इतना अन्तर नही आता कि उस कृपा के कारण वे अपनी निष्पक्षता को छोड दें। जहाँ तक उन्हे नौकरी से पृथक करने का प्रश्न है, ऊँचे न्यायालयो के न्यायाधीशो को ससद के दोनो सदनो की सम्मिलित प्रार्थना पर ही राजा द्वारा हटाया जा सकता है। इसके अतिरिक्त एक बार न्यायाधीश का पद प्राप्त होने पर व्यक्ति जीवन भर न्यायाधीश रह सकता है। इस प्रकार चूंकि व्यवस्था ऐसी है कि न्यायाधीशो को अपनी नियुक्ति अथवा पदोन्नति या नौकरी पर बने रहने के लिय

किसी प्रशासनिक अधिकारी का मुँह नही ताकना पड़ता, वे स्वतन्त्र व निष्पक्ष हैं तथा स्वतन्त्रता व निष्पक्षतापूर्वक न्यायकार्य कर सकते हैं।

न्यायिक सर्वेक्षण का अभाव

ब्रिटेन के कानून व न्याय की व्यवस्था की एक अन्य प्रमुख विशेषता यह है कि वहां न्यायिक सर्वेक्षण (Judicial Review) की व्यवस्था नहीं है। वहां संसद की कानून निर्माण सम्बन्धी शक्ति सर्वोच्च है तथा उसके द्वारा बनाये हुए कानूनों की वैधता अथवा अवैधता के विषय मे वहां के न्यायालय कुछ भी नही कह सकते। न्यायालयों का कार्य संसद के कानूनों के अनुसार न्यायकार्य करना है, उन कानूनों की वैधता अथवा अवैधता के विषय मे उन्हें कुछ भी नहीं कहना है। वहाँ अमरिका अथवा भारतवर्ष जैसी न्यायिक सर्वेक्षण की व्यवस्था नही है, जहाँ सर्वोच्च न्यायालय का यह अधिकार प्राप्त है कि व्यवस्थापिका द्वारा पारित किसी भी कानून को अवैध घोषित कर दे। न्यायिक सर्वेक्षण की ही तरह वहाँ न्यायपालिका द्वारा व्यक्ति के मौलिक अधिकारों की सुरक्षा की वैसी व्यवस्था नहीं है, जैसी व्यवस्था अमेरिका अथवा भारतवर्ष में है। पर, फिर भी इसका यह अर्थ नही है कि वहाँ व्यक्ति की स्वतन्त्रताओं की रक्षा न होती हो। वहाँ भी व्यक्ति की स्वतन्त्रताओं की उतनी ही रक्षा होती है, जितनी अमेरिका अथवा भारतवर्ष में होती है, क्योंकि कानून का शासन (Rule of Law) वहाँ के संविधान की ही एक प्रमुख विशेषता है तथा उस के कारण वहाँ के प्रशासन के लोग पदेन किये हुए कार्यों के लिए भी अन्तिम रूप में साधारण कानून की व्यवस्था के समक्ष उसी प्रकार उत्तरदायी हैं, जिस प्रकार साधारण लोग व्यक्तिगत रूप से किय हुए कार्यों के लिये उत्तरदायी हैं और वे अपनी मनमानी द्वारा व्यक्ति की स्वतन्त्रताओं का हनन नही कर सकते।

जूरी की व्यवस्था

ब्रिटेन की कानून व न्याय व्यवस्था की एक अन्य प्रमुख विशेषता जूरी की प्रणाली है। वहाँ अधिकांश फौजदारी व दीवानी दोनों प्रकार के वादों में जूरी के प्रयोग की व्यवस्था की जाती है। उदाहरणार्थ इंगलैण्ड व वेल्स में उन सब फौजदारी के मुकदमों में, जिनमे तीन महीने से अधिक जेल का दण्ड दिया जा सकता है, यदि प्रतिवादी चाहे तो मुकदमे की सुनवाई जूरी के समक्ष होती है।[1] स्कॉटलैण्ड में भी फौजदारी के मुकदमों की दूसरी सुनवाई जूरी के समक्ष होती है।[2] दीवानी के मुकदमों मे अवश्य इंगलैण्ड में जूरी का प्रयोग कम होता है तथा केवल उन मामलों में जूरी बैठाई जाती है, जो मानहानि, अनुचित ढंग से जेल होने, गैर कानूनी ढंग से गिरफ्तारी होने, धोखाधड़ी व विवाह के सम्बन्ध में वचन भंग किये जाने, आदि से सम्बन्धित होते हैं और यदि मुकदमे के पक्ष में से कोई भी पक्ष जूरी के प्रयोग की

1 See Britain, An Official Handbook 1963 edition p 46
2 Ibid, p 91

लिये रहता है ।[1] स्काटलैण्ड मे दीवानी के मामलो मे जूरी का प्रयोग इगलण्ड तथा वेल्स की अपेक्षा अधिक प्रचलित है ।[2] जूरी की व्यवस्था से न्याय की निष्पक्षता और अधिक बढती है, क्योकि जूरी के सदस्य न्यायपालिका व कार्यपालिका दोनो से स्वतन्त्र होते हैं तथा प्रत्येक मामले मे अपना निर्णय देने के लिये स्वतन्त्र होते है ।

नि शुल्क कानूनी सहायता

ब्रिटेन की कानून व न्याय व्यवस्था की एक अन्य विशेषता नि शुल्क कानूनी सहायता की व्यवस्था है। कानूनी सहायता एव परामर्श अधिनियम १९४९ तथा कानूनी सहायता (स्कॉटलण्ड) अधिनियम १९४९ के अन्तगत ऐसी व्यवस्था है कि आर्थिक दृष्टि से निर्बल व्यक्तियो को दीवानी के मामलो मे उच्च न्यायालय (High Court) तथा अपील के न्यायालयो (Courts of Appeal) के मामलो म इगलण्ड व वेल्स मे तथा दौरा न्यायालय (Court of sessions) व शरिफ न्यायालयो (Sheriff courts) के मामलो मे स्कॉटलैण्ड मे कानूनी सहायता मिल सकती है। इगलड व वेल्स म कानूनी सहायता की व्यवस्था उन मामलो के लिय भी है, जो लाड सभा की अपील के होते हैं । इसके अतिरिक्त वहाँ काउन्टी अदालतो (County courts) के दीवानी के मामलो मे तथा मजिस्ट्रेटो के व तिमाही दौरा न्यायालयो (Quarter sessions courts) के कुछ दीवानी कार्यवाहियो, विशेषतया विवाह सम्बन्धी मामलो मे भी कानूनी सहायता की व्यवस्था है । उपयुक्त अधिनियम जिनके अन्तगत उक्त कानूनी सहायता की व्यवस्था है, यद्यपि अभी तक पूर्ण रूप से लागू नही हुए है, तथापि उनकी व धारायें लागू हो गई है जिनके अन्तगत उन मामलो मे कानूनी सहायता की व्यवस्था हो गई है, जिनम मुकद्दमेबाजी लम्बी नही चलती। इन्ही धाराओं के अन्तगत मौखिक कानूनी परामर्श की व्यवस्था भी है ।[3]

अंग्रेजी कानून के प्रकार

सामान्य कानून

अँग्रेजी कानून क प्रकारो मे सब से प्राचीन वह प्रकार है, जिसे सामान्य कानून (Common Law) कहा जाता है । कानून के इस प्रकार का प्रारम्भ अब से लगभग आठ सौ वर्ष पूर्व हुआ । नॉरमन राजाओ के राज्य की स्थापना से पहले देश मे कोई एक सी कानून की व्यवस्था नही थी । स्थानीय न्यायाधिकारी स्थानीय प्रथाओ व कानूनो के अनुसार स्थानीय मामलो के निर्णय किया करते थे । अत सब स्थानो पर अलग अलग तरह के कानून थे । नॉरमन (Norman) व ऐंजविन (Angevin) राजा चाहते थे कि देश मे एकता स्थापित हो तथा सर्वत्र राजा की आज्ञा चले । सम्पूर्ण देश म एक सी कानून व न्याय व्यवस्था की स्थापना द्वारा एकता सरलता से आ सकती थी । अत उन्होने यह प्रथा चला दी कि राजकीय न्याया

---

[1] Ibid p 89
[2] Ibid p 91
[3] Ibid, p 98

धीश सम्पूर्ण देश का दौरा किया करें तथा यह देखा करें कि सर्वत्र न्यायकार्य ठीक ढंग से हो रहा है या नहीं। प्रारम्भ में दौरा करने वाले न्यायाधीश स्थान स्थान पर मामलों की सुनवाई करते थे और स्थानीय प्रथाओं व कानूनों के अनुसार न्यायकार्य करते थे। धीरे-धीरे उन्होंने कानून के एक से सिद्धान्तों के आधार पर न्यायकार्य करना प्रारम्भ कर दिया तथा स्थानीय कानून व प्रथाएँ गौण हो गई। इस प्रक्रिया से न्यायाधीशों के निर्णयों द्वारा धीरे धीरे कानून के एक ऐसे रूप का आविर्भाव हो गया, जो सब स्थानों के लिये सामान्य था तथा यही कारण है कि अब भी न्यायाधीशों के नियमों के द्वारा इस प्रकार से अस्तित्व में आये हुए कानून को हम 'सामान्य कानून' कहते हैं। सामान्य कानून की ही तरह वे न्यायालय भी अस्तित्व में आये, जिन्हें अब एसाइजेज (Assizes) कहते हैं तथा जो अब भी सरकारी जाना में दौरा न्यायालयों की तरह काम करते हैं।

इस प्रकार जैसा हमने देखा सामान्य कानून ब्रिटेन के कानून का वह प्रकार है जो सदियों के उन निर्णयों के परिणामस्वरूप अस्तित्व में आया है, जिन्हें न्यायाधीशों ने विविध प्रथाओं के आधार पर उनके सामने लाये गये विविध मामलों के विषय में दिया है। इस प्रकार के कानून का मूल इस प्रकार वे प्रथायें हैं, जिनके आधार पर न्यायाधीश समय समय पर अपने निर्णय देते रहे हैं। सामान्य कानून इस प्रकार ऐसे कानून का समूह है, जिसका निर्माण न तो कभी किसी राजा द्वारा ही किया गया है और न जिसकी व्यवस्था किसी व्यवस्थापिका संस्था द्वारा की गई है, वरन् जिसका विकास धीरे धीरे न्यायाधीशों के निर्णयों के आधार पर हुआ है। विकसित होने के कारण इस कानून का रूप संहिताबद्ध भी नहीं है। फिर भी महत्व की बात इसके सम्बन्ध में यह है कि अनुबन्ध कानून (Law of Contracts) तथा अन्य दीवानी मामलों से सम्बन्धित अधिकांश कानूनी व्यवस्था इसके अन्तर्गत आ जाती है। फौजदारी कानून का बहुत कुछ भाग भी इसके अन्तर्गत था, पर उसका अधिकांश अब संसदीय कानून (Statutes Law) के रूप में हो गया है।

औचित्यपूर्ण निर्णय

अंग्रेजी कानून का दूसरा प्रकार उस कानून का है, जिसे हम औचित्यपूर्ण निर्णय (Equity) के नाम से पुकारते हैं। सामान्य कानून के विकास में एक समय ऐसा आया, जब उसके द्वारा सब प्रकार के मामलों का निर्णय होना सम्भव न रहा। न्यायकार्य में न्यायाधीश यह सोचते थे कि निर्णय सामान्य कानून के अनुसार होने चाहिए। पर नवीन परिस्थितियों के उत्पन्न होने से ऐसे मामले भी उनके सामने आ जाते थे, जिनका निर्णय करना सामान्य कानून के अनुसार सम्भव नहीं होता था। ऐसी दशा में अन्याय से पीड़ित व्यक्तियों को न्याय नहीं मिल पाता था और वे राजा को न्यायाधीशों के निर्णय के विरुद्ध अपील करने के लिए बाध्य हो जाते थे, क्योंकि उसे ही लोग न्याय का केन्द्र (Fountain of Justice) तथा सब न्यायालयों का स्वामी मानते थे। प्रारम्भ में जब ऐसी अपील सम्बन्धी याचिकायें कम होती थीं,

राजा स्वय उन पर विचार कर लेता था तथा अपने विवेक से उन पर निणय दे दता था। ऐसी याचिकाओ की आवश्यकता ही चूकि तभी होती थी, जब साधारण कानून मे किसी विषय विशेष क निणय की कोई व्यवस्था नही होती थी, राजा को अपना निणय सामान्य कानून की किसी व्यवस्था की अनुपस्थिति मे अपने विवक द्वारा विषय के औचित्य (Equity) के आधार पर ही देना पडता था। धीरे-धीरे जब ऐसी याचिकाओ की सख्या बढी, ता राजा के लिए यह सम्भव न रहा कि वह स्वय ही उन पर विचार करके निणय दे सके। परिणामस्वरूप राजा ने एसी याचिकाओ को अपने चासलर (Chancellor) के पास भेजना प्रारम्भ कर दिया। चासलर यद्यपि उस समय आजकल की तरह कानूनवत्ता नही हाता था, तथापि वह चासरी नाम के न्यायालय (The Court of Chancery) का प्रमुख हाता था तथा राजा का आत्मसाधक (Keeper of the Kings Conscience) कहा जाता था। चान्सरी नामक इस न्यायालय का रूप वस्तुत न्यायालय का नही, वरन् राज्य के एक प्रशासनिक विभाग का होता था, जिसका काय औचित्य के आधार पर कानून व न्याय का सामजस्य स्थापित करना था। इस न्यायालय द्वारा जा निणय दिये गये, उनके द्वारा कानून के जिस प्रकार का विकास हुआ, उसे हम औचित्यपूण निणया (Equity) के नाम से पुकारत हैं।

इस प्रकार जसा हमने देखा कानून के इस प्रकार का मूल प्रथा न होकर विवक है। यह इस मान्यता पर आधारित है कि न्यायकाय केवल कानून के सूखे ढाँचे के अनुसार ही नही चलना चाहिए, वरन् उसे कानून के उस रूप के अनुसार किया जाना चाहिए, जो सामाजिक नैतिकता के मापदण्ड पर भी पूरा उतर सके। कानून का यह प्रकार कानून का काई ऐसा रूप नही है जो सामान्य कानून के विरोध मे हा, वरन् यह वस्तुत सामान्य कानून के पूरक के रूप मे है तथा उन अवस्थाओ मे न्याय प्रदान करता है, जिन अवस्थाओ अथवा परिस्थितियो के विषय मे सामान्य कानून म कोई व्यवस्था न हो। वास्तव म सामान्य कानून व औचित्यपूण निणय (Equity) की अनेक बातें एक सी है। दोनो प्रकार के कानूनो का रूप असहितावद्ध कानून (Uncodified law) का है। दोनो ही प्रकार के कानून न्यायाधीशो के निणयो के परिणामस्वरूप विकसित हुए है। सामान्य कानून यदि राजा के द्वारा न्यायाधीशो के निणयो स विकसित हुआ है तो औचित्यपूण निणया का कानून चान्सरी के न्याया धीशो के निणयो से विकसित हुआ है। पर दोनो मे एक महत्वपूण अन्तर भी है और वह अन्तर यह है कि सामान्य कानून का उद्भव जहाँ प्रथाओ मे हुआ है, औचित्यपूण निणयो के कानून का उद्भव विवक व सामाजिक नतिकता के आधार पर हुआ है। औचित्यपूण निणयो के विषय म यह स्मरणीय है कि उनका सम्बन्ध फौजदारी के मामलो का नियमन हाता है। पहले सामान्य कानून के अतगत न्यायकाय करने के लिए अलग न्यायालयो की व्यवस्था थी, पर १८७३ के जुडीशचर एक्ट के पारित हान क बाद न्यायालयो की यह पृथकता समाप्त कर दी गई है। इस कानून के द्वारा दोनो प्रकार

के कानून एक कर दिये गये हों, ऐसी बात नहीं है, पर इनके द्वारा दोनों का सम्बन्ध निश्चय कर दिया गया है तथा यह व्यवस्था की गई है कि दोनों प्रकार के कानूनों में विरोध की दशा में औचित्यपूर्ण निर्णय की व्यवस्था अन्तिम होगी।

संसदीय कानून

ब्रिटेन के कानून का तीसरा प्रकार संसदीय कानून (Statute Law) का है। यह कानून का वह रूप है जिसका निर्माण संसद राजा द्वारा किया गया है तथा जो आधुनिक युग का कानून का सबसे महत्वपूर्ण स्रोत है। निरंकुश राजतन्त्र के समय में इस प्रकार के कानून के निर्माण में राजा की बहुत कुछ चलती थी, पर अब लोकतन्त्र के समय में इस प्रकार के कानून का निर्माण संसद द्वारा किया जाता है और राजा का कार्य केवल अपनी स्वीकृति मात्र देना होता है। संसदीय कानून का निर्माण कभी तो सामान्य कानून में परिवर्तन करने के लिए और कभी उसमें संशोधन करने के लिए और कभी उसकी कमियों की पूर्ति करने के लिए किया गया है तथा व्यवस्था यह है कि दोनों में विरोध होने की दशा में संसदीय कानून की व्यवस्था अन्तिम होगी। सामान्य कानून व औचित्यपूर्ण निर्णयों तथा संसदीय कानून में मुख्य अन्तर यह है कि प्रथम दोनों प्रकार के कानूनों का उद्गम प्रथा व परम्परायें हैं तथा संसदीय कानूनों का उद्गम संसद के अधिनियम हैं। इसके अतिरिक्त प्रथम दो प्रकार के कानून असंहिताबद्ध (Uncodified) हैं और न्यायाधीशों के निर्णयों के रूप में हैं जबकि संसदीय कानून संहिताबद्ध (Codified) हैं। संसदीय कानून के विषय में यह ध्यान देने की बात है कि वह सब प्रकार के कानूनों से अधिक महत्वपूर्ण होता जा रहा है, यद्यपि कानूनी व्यवस्था का मुख्य आधार सामान्य कानून है और सामान्य कानून के द्वारा निर्मित आधार के बिना न तो औचित्यपूर्ण निर्णयों की व्यवस्था ही पूर्ण हो सकती है और न संसदीय कानून का ढांचा ही खड़ा रह सकता है।

अधिकृत व्यवस्थापन पर आधारित कानून

कानून के प्रकार के प्रसंग को समाप्त करने से पहले उसके उस प्रकार की ओर भी ध्यान देना आवश्यक है, जिसे तकनीकी दृष्टि से यद्यपि कानून नहीं कहा जाता, पर जिसका व्यावहारिक महत्व सार्वजनिक जीवन में कानून जैसा ही है। जैसा हमने कानून के शासन के प्रसंग में कहा है, व्यवस्थापन का एक ऐसा नवीन रूप अब अस्तित्व में आ गया है, जिसे अधिकृत व्यवस्थापन (Delegated legislation) अथवा उप-व्यवस्थापन (Sub legislation) कहा जाता है तथा उसके परिणाम स्वरूप अब एक ऐसा कानून भी अस्तित्व में आ गया है, जिसका रूप प्रशासनिक कानून (Administrative law) का है तथा जिसका क्रियान्वय प्रशासनिक न्यायालयों (Administrative Courts) द्वारा किया जाता है। यातायात न्यायालय (Transport Tribunals), भूमि न्यायालय (Land Tribunals), विशेष आयकर आयुक्त (Special Commissioners of Incometax), पेंशन सम्बन्धी अपील के न्यायालय (Pension Appeal Tribunals) तथा लगान के न्यायालय (Rent

Tribunals) आदि ऐसे न्यायालय है, जिनका रूप प्रशासनिक न्यायालयो का है और जो न्यायकाय अधिकाश प्रशासनिक नियमो (Administrative regulations) के अनुसार करते है।

न्यायालयो की व्यवस्था

ब्रिटेन मे न्याय काय साधारणत दो प्रकार के न्यायालयो द्वारा होता है। दीवानी के मामलो का निबटारा दीवानी के न्यायालयो के द्वारा व फौजदारी के मामलो का निबटारा फौजदारी के न्यायालयो द्वारा किया जाता है। दीवानी के न्यायालय उन मामलो का निबटारा करते है, जो नागरिको के बीच के होते है तथा फौजदारी के न्यायालय उन मामलो का निबटारा करते है, जिनका सम्बन्ध सावजनिक कानून के उल्लघन से होता है तथा जिनमे कानूनी कायवाही का सचालन राज्य की ओर स किया जाता है। फिर भी दीवानी व फौजदारी न्यायालयो का यह अन्तर केवल नीचे के स्तर पर ही चलता है और ऊँचे स्तर पर धीरे-धीरे यह अन्तर कम होता जाता है। उदाहरण के लिय हम लाड सभा को ले सकते है, जो दीवानी व फौजदारी दोनो ही प्रकार के मामलो का सबसे ऊँचा अपील न्यायालय है।

एकात्मक राज्य होते हुए भी जिस प्रकार कानून की व्यवस्था इगलण्ड व वेल्स म अलग प्रकार की, उत्तरी आयरलण्ड मे अलग प्रकार की तथा स्काटलण्ड म अलग प्रकार की है, उसी प्रकार तीनो प्रदेशो के न्यायालयो के सगठन मे भी अन्तर है। तीनो प्रदेशो के न्यायालयो के सगठन का वणन हम अलग-अलग प्रदेशो को लेकर कर सकते ह।

इगलैण्ड व वेल्स—फौजदारी न्यायकाय

इगलण्ड व वेल्स मे फौजदारी न्यायकाय साधारण मामलो मे मजिस्ट्रेटो के न्यायालयो (Magistrates' Courts) द्वारा, गम्भीर मामलो म क्वाटर सेशन न्यायालयो (Quarter Sessions) तथा अत्यधिक गम्भीर मामलो मे ऐसाइजेज (Assizes) तथा केन्द्रीय फौजदारी न्यायालयो (Central Criminal Courts) द्वारा होता है। क्वाटर सेशन व ऐसाइजेज न्यायालयो मे न्यायकाय जूरी के समक्ष होता है।

मजिस्ट्रेटो के न्यायालय—मजिस्ट्रेटो के न्यायालय प्राय दो से सात न्यायाधीशो के होते ह। इनके न्यायाधीश प्राय कानून जानने वाले नही होते और व न्यायालय के लिपिक (Clerk) की सहायता से न्यायकाय करते है। केन्द्रीय लन्दन म मजिस्ट्रेट लोग वेतन भोगी (Stipendiary) होते हैं और पेशेवर वकील होते हैं। बाल न्यायालयो मे विशेष रूप से योग्यता प्राप्त न्यायाधीश बैठते हैं। ये न्यायालय बच्चो को गोद लेने के मामलो से सम्बन्धित न्यायकाय भी करते हैं।

गृहस्थी से सम्बन्धित मुकद्दमो का न्यायकाय भी ये ही न्यायालय करते है तथा बच्चो के गोद लेने से सम्बन्धित मामलो के न्यायकाय के लिए प्राय तीन न्यायाधीश बैठते हैं, जिनम एक स्त्री व एक पुरुष न्यायाधीश का होना आवश्यक होता है।

क्वाटर सेशन्स—क्वाटर सेशन्स नाम के न्यायालय वष म प्राय चार बार

न्यायकार्य करते हैं। ऐसे न्यायालय सब काउन्टीज (Counties) में तथा सब बरोज (Boroughs) में होते हैं। ये न्यायालय उन मामलों की सुनवाई करते हैं, जो उनके पास नीचे के न्यायालयों से भेजे जाते हैं तथा जिनमें मृत्युदण्ड की आवश्यकता होती है अथवा जो मामले अत्यधिक पेचीदे होते हैं। काउन्टीज के क्वाटर सेशन्स के न्यायाधीश वकील नहीं होते, यद्यपि उनकी बेंच का प्रमुख वकील अवश्य होता है। नगरों में ये न्यायाधीश वकील होते हैं।

ऐसाइजेज—एसाइज न्यायालयों का रूप उच्च न्यायालय (High Court) की शाखाओं का होता है। ये न्यायालय उन मामलों की सुनवाई का कार्य करते हैं, जो क्वाटर सेशन्स के न्यायालयों के न्यायक्षेत्र से बाहर के होते हैं। इन न्यायालयों में न्यायकार्य उच्च न्यायालय के भ्रमण करने वाले न्यायाधीशों द्वारा होता है। ये न्यायाधीश वर्ष में तीन बार दौरा करते हैं तथा छोटे नगरों में प्रत्येक दौरे में एक बार तथा बड़े नगरों में प्रत्येक दौरे में दो बार जाते हैं।

क्राउन न्यायालय—लिवरपूल तथा मानचेस्टर में कार्य की अधिकता के कारण दो विशेष न्यायालयों की भी व्यवस्था की गई है, जिन्हें क्राउन न्यायालय (Crown Courts) कहा जाता है। ये न्यायालय इन स्थानों में क्वाटर सेशन्स का भी कार्य करते हैं और दक्षिण लंकाशायर के लिये ऐसाइजेज न्यायालय का भी कार्य करते हैं। इन न्यायालयों में लिवरपूल व मानचेस्टर का रिकार्डर (Recorder), जो वेतनभोगी न्यायाधिकारी होता है, न्यायकार्य करता है।

केन्द्रीय फौजदारी न्यायालय—केन्द्रीय फौजदारी न्यायालय लन्दन व मिडिलसेक्स आदि के क्षेत्रों के लिये ऐसाइजेज न्यायालय का कार्य करता है। इस न्यायालय में कई न्यायाधीश कार्य करते हैं तथा वे सभी वेतनभोगी होते हैं। ये प्रायः उच्च न्यायालय के न्यायाधीश होते हैं। लन्दन का रेकार्डर भी इसमें न्यायकार्य करता है।

फौजदारी अपील—फौजदारी की अपील कानूनी आधार पर अभियुक्त की ओर से भी हो सकती है और अभियोक्ता की ओर से भी हो सकती है। बरोज (Boroughs) में ये अपील क्वाटर सेशन्स के न्यायालयों द्वारा सुनी जाती हैं तथा काउन्टीज में ये अपील क्वाटर सेशन्स की अपील समिति (Appeal Committee of Quarter Sessions) द्वारा सुनी जाती हैं।

क्वाटर सेशन्स, ऐसाइजेज तथा क्राउन न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध अपील फौजदारी अपील न्यायालय (Court of Criminal Appeal) में सुनी जाती हैं। कानूनी आधार पर अपीलें साधारणतः की जा सकती हैं, जब कि अन्य आधारों पर अनुमति से ही अपील की जा सकती है। इस न्यायालय में राजा की बेंच डिवीजन के प्रायः तीन व विशेष मामलों में पाँच न्यायाधीश बैठते हैं तथा लार्ड चीफ जस्टिस प्रधान होता है।

इस न्यायालय के निर्णय के विरुद्ध अपील की सुनवाई लार्डसभा द्वारा होती है, यदि न्यायालय यह प्रमाणित कर दे कि अपील कानूनी आधार पर है तथा सार्व-

लय अथवा लाडसभा यह समझे कि वह आधार ऐसा है, जिस पर लाडसभा का विचार अवश्य करना चाहिये।

इगलण्ड व वेल्स—दीवानी न्यायकाय

दीवानी न्यायकाय के प्रमुख न्यायालय काउन्टी न्यायालय (County courts) है, जिनमे दीवानी के साधारण मामला की सुनवाई हाती है। इसके अतिरिक्त कुछ महत्व के मामला की सुनवाई उच्च न्यायालय (High Court) म भी हाती है।

काउन्टी न्यायालय—काउन्टी न्यायालय लगभग चार सौ है और इनकी स्थिति एसी है कि सभी क्षेत्रा के लिय न्यायालय अधिक दूरी पर नही पडते।[1] इन न्यायालयो म न्यायकाय एक वेतन भोगी न्यायाधीश द्वारा किया जाता है। यदि वाद का कोई भी पक्ष चाहता है, ता उक्त न्यायाधीश के साथ जूरी के लाग भी बैठत है, यदि न्यायालय की एसी आज्ञा हा। उक्त सब न्यायालयो का न्यायकाय करने के लिय इस समय ७६ न्यायाधीश हैं, जिनके दौरा क्षेत्र मे एक या एक से अधिक न्यायालय हैं।[2] काय अधिक होने पर अतिरिक्त न्यायाधीशो की नियुक्ति भी कर दी जाती है।

काउन्टी न्यायालयो के न्यायक्षेत्र म वे सब मुकद्दमे आत हैं, जिनम दावे की रकम चार सौ पौण्ड या इसस कम होती है या भूमि पर अधिकार प्राप्ति के मुकद्दमों मे उस भूमि का मूल्य सौ पौण्ड वार्षिक होता है। इस सीमा से ऊपर के मुकद्दमो की सुनवाई सम्बन्धित पक्षो की स्वीकृति से काउन्टी न्यायालयो म हा सकती है या उन्हे उच्च न्यायालय को भेजा जा सकता है। मानहानि आदि से सम्बन्धित मामलो की सुनवाई काउन्टी न्यायालयो म नही हा सकती।

उच्च न्यायालय—उच्च न्यायालय सर्वोच्च न्यायालय का ही एक भाग होता है। इसका न्यायक्षेत्र प्रारम्भिक व अपील सम्बन्धी दोनो ही प्रकार का होता है तथा उसके अन्तगत सब दीवानी के तथा कुछ फौजदारी के मामले आत हैं।

उच्च न्यायालय के तीन विभाग है। एक भाग राजा या रानी का बेंच विभाग (Queen's Bench Division), दूसरा भाग चान्सरी विभाग (Chancery Division) तथा तीसरा विभाग वसीयत, वैवाहिक सम्बन्ध विच्छेद व समुद्र विभाग (Probate, Divorce and Admiralty Division) कहलाता है। ये तीनो विभाग मिल कर सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court of Judicature) कहलाते हैं, यद्यपि य सब विभाग सदा अलग-अलग ही अपना न्यायकाय करते है। रानी का बेंच विभाग साधारण दीवानी मामलो की सुनवाई करता है। चान्सरी विभाग मुख्यत औचित्यपूर्ण निणय (Equity) के मामलो की सुनवाई करता है। वसीयत, ववाहिक सम्बन्ध विच्छेद व समुद्र विभाग वसीयत, ववाहिक सम्बन्ध विच्छेद व समुद्र के मामलो की सुनवाई करता है।

---

1 See Britain An Official Handbook, 1963 edition, p 87
2 Ibid

उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों पर और किसी पद का कार्य नहीं होता। प्रारम्भिक स्तर के मामलों में न्यायाधीश प्राय अकेले सुनवाई करते हैं तथा अपील के मामले प्राय तीन न्यायाधीशों द्वारा, कुछ मामलों में दो न्यायाधीशों द्वारा तथा बहुत कम मामलों में एक न्यायाधीश द्वारा सुने जाते हैं।

अपील न्यायालय—मजिस्ट्रेटों के न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध प्राय सभी अपीलें पहले उच्च न्यायालय के सम्बन्धित विभाग द्वारा सुनी जाती हैं। पर अन्य सभी महत्वपूर्ण अपीलों की सुनवाई अपील न्यायालय (Court of Appeal) द्वारा की जाती है, जो सर्वोच्च न्यायालय का ही एक भाग है। कुछ उन मामलों की अपील, जिनमें अपील न्यायालय अथवा लार्ड सभा की स्वीकृति हो, लार्ड सभा द्वारा भी सुनी जाती है, जो सम्पूर्ण ब्रिटेन का अन्तिम अपील न्यायालय है।

अपील न्यायालय (Court of appeal) उच्च न्यायालय (High Court), काउण्टी न्यायालय (County Courts) तथा एसाइजेज (Assizes) न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध अपीलों की सुनवाई करता है। लार्ड चान्सलर (Lord Chancellor) लार्ड चीफ जस्टिस (Lord Chief Justice), वसीयत वैवाहिक सम्बन्ध विच्छेद तथा समुद्र विभाग का प्रधान (President of the Probate Divorce and Admiralty Division) व साधारण अपील लार्ड सभी अपील न्यायालय के सदस्य होते हैं तथा मास्टर आफ रोल्स (Master of Rolls) उसका वास्तविक प्रधान होता है।

जब अपील के अन्तिम न्यायालय के रूप में लार्ड सभा कार्य करती है, तो उसमें केवल नौ साधारण अपील लार्ड्स (Lords of Appeal in Ordinary) भाग लेते हैं तथा न्यायालय का कोरम कम से कम तीन न्यायाधीशों का होता है। इनके अतिरिक्त लार्ड सभा के वे सदस्य भी न्यायकार्य में भाग ले सकते हैं, जो उच्च न्यायाधिकारी होते अथवा रह चुके होते हैं। न्यायालय मुकद्दमों की सुनवाई व्यवस्थापन भवन में नहीं करता वरन् उसकी बैठक एक समिति कक्ष (Committee Room) में होती है और लार्ड चान्सलर (Lord Chancellor) उसका अध्यक्ष होता है। लार्ड सभा केवल दीवानी के मामलों का ही अन्तिम अपील न्यायालय नहीं है, वरन् यह फौजदारी के भी मामलों में अन्तिम अपील न्यायालय है। केवल आवश्यकता अपीलों के लिये इस बात की है कि उनका आधार कानूनी होना चाहिए तथा अपील करने के लिए अपील न्यायालय (Court of Appeal) अथवा लार्ड सभा (*House of Lords*) की स्वीकृति होनी चाहिए।

स्कॉटलैण्ड—फौजदारी न्यायकार्य

स्कॉटलैण्ड में फौजदारी न्यायकार्य की दो प्रक्रियायें प्रयोग में आती हैं। गम्भीर मामलों की सुनवाई पूर्ण प्रक्रिया (Solemn procedure) द्वारा होती है, जिसके अन्तर्गत न्यायाधीश अभियोग की सुनवाई जूरी के साथ करता है। साधारण मामलों की सुनवाई उस प्रक्रिया द्वारा होती है, जिसे सरसरी प्रक्रिया (Summary

procedure) कहते हैं तथा जिसके अन्तर्गत न्यायाधीश बिना जूरी के न्यायकार्य करता है।

बर्ग न्यायालय—स्काटलैण्ड में सबसे नीचे के स्तर के न्यायालय बर्ग अथवा पुलिस न्यायालय (Burgh or Police Courts) होते हैं। इन न्यायालयों के न्यायाधीश व टाउन काउन्सिलर होते हैं, जो या तो मजिस्ट्रेट होते हैं अथवा रहे होते हैं। ये प्राय अवैतनिक होते हैं, यद्यपि कहीं-कहीं इन्हें कुछ पारिश्रमिक भी मिलता है। ये न्यायालय अत्यन्त साधारण मामलों की सुनवाई करते हैं।

जस्टिस आफ पीस न्यायालय—बर्ग न्यायालय से ऊपर के स्तर के न्यायालय स्काटलैण्ड में जस्टिस ऑफ पीस के न्यायालय (Justice of Peace Courts) होते हैं। उनका संगठन काउन्टी अथवा नगर काउन्टी के अनुसार होता है तथा उनका न्यायाधीश सम्पूर्ण काउन्टी अथवा नगर काउन्टी का न्यायाधीश होता है। अवयस्क व्यक्तियों के विरुद्ध अभियोगों की सुनवाई किसी भी न्यायाधीश द्वारा सरसरी प्रक्रिया के अनुसार की जा सकती है। किन्हीं किन्हीं न्यायालयों में अवयस्कों के मामलों के लिये विशिष्ट न्यायाधीशों की नियुक्ति भी कर दी जाती है।

शरिफ न्यायालय—इनसे ऊपर के स्तर के न्यायालय स्काटलैण्ड में शरिफ न्यायालय (Sheriff Courts) कहलाते हैं। स्काटलैण्ड कई शरिफ क्षेत्रों में विभाजित है। शरिफ क्षेत्र कई शरिफ न्यायालयों के प्रान्तों में बटे हुए हैं। एक शरिफ व कुछ उप शरिफ (Sheriff substitute) होते हैं और ये लोग न्यायालय के न्यायाधीशों का कार्य करते हैं। शरिफ न्यायालयों का न्यायक्षेत्र फौजदारी व दीवानी दोनों ही प्रकार के मामलों में बड़ा व्यापक होता है।

उच्च न्यायालय—इससे ऊपर के स्तर का न्यायालय स्काटलैण्ड में उच्च न्यायालय (High Court of Judiciary) है। प्रारम्भिक न्यायक्षेत्र का यह सबसे ऊँचे स्तर का न्यायालय है। लार्ड जस्टिस जनरल (Lord Justice General) जो दौरा न्यायालय (Court of Sessions) का भी अध्यक्ष होता है, लार्ड जस्टिस क्लिर्क (Lord Justice Clerk) व तेरह लार्ड न्यायायुक्त (Lord Commissioners of Justiciary), जो दौरा न्यायालय के न्यायाधीश भी होते हैं, में से कोई भी न्यायाधीश उच्च न्यायालय में न्यायाधीश के रूप में मामलों की सुनवाई कर सकता है। न्यायालय का कार्यालय एडिनबरा में है, यद्यपि उसके न्यायाधीश दौरे पर न्यायकार्य करने जाते हैं।

फौजदारी अपील—फौजदारी के मामलों में स्काटलैण्ड में अपील की व्यवस्था यह है कि उच्च न्यायालय के व्यक्तिगत न्यायाधीशों अथवा शरिफ न्यायालय के अभियोग की पूर्ण प्रक्रिया द्वारा निर्णीत मामलों के निर्णय के विरुद्ध उच्च न्यायालय में अपील की जा सकती है। यदि अपील का आधार कानूनी हो तो अपील उच्च न्यायालय की अनुमति अथवा व्यक्तिगत न्यायाधीश के प्रमाण पत्र के बिना ही हो सकती है। पर अन्य मामलों में अपील तभी हो सकती है, जब उच्च न्यायालय की अनुमति

हो अथवा व्यक्तिगत न्यायाधीश ने इस बात का प्रमाण पत्र दे दिया हो कि मामला अपील के योग्य है। अपील की सुनवाई के लिए उच्च न्यायालय के तीन या इससे अधिक न्यायाधीश बैठते हैं और उनके निर्णय के विरुद्ध लार्ड सभा को अपील नहीं की जा सकती। सरसरी प्रक्रिया द्वारा दण्डित व्यक्ति भी उच्च-न्यायालय को अपील कर सकता है, पर उसकी अपील केवल कानून व प्रक्रिया के आधार पर ही हो सकती है।

स्कॉटलण्ड—दीवानी न्यायकार्य

दीवानी न्यायकार्य के प्रमुख न्यायालय स्कॉटलण्ड में शेरिफ न्यायालय (Sheriff Courts) व दौरा न्यायालय (Court of Sessions) है। शेरिफ न्यायालय दीवानी के मामलों में मोटे रूप में इंगलण्ड तथा वेल्स के काउन्टी न्यायालयों (County Courts) की समानता के होते हैं। दौरा न्यायालय दीवानी का सबसे ऊँचा न्यायालय है।

शेरिफ न्यायालय—शेरिफ न्यायालय के न्यायक्षेत्र में प्रायः सभी दीवानी के मामले आ जाते हैं, क्योंकि दावे के मूल्य सम्बन्धी किसी सीमा की व्यवस्था उसके न्यायक्षेत्र के लिये नहीं है। इन न्यायालयों में उप शेरिफ (Sheriff Substitute) भी होता है जो अधिकांश न्यायकार्य का सम्पादन करता है तथा जिसके निर्णय के विरुद्ध मुख्य शेरिफ (Sheriff Principal) को या दौरा न्यायालय (Court of Session) को अपील की जा सकती है। पाँच पौंड से कम मूल्य के दावों के मामलों का निबटारा जस्टिस ऑफ पीस के न्यायालयों द्वारा किया जा सकता है। जैसा पहले कहा गया है, शेरिफ न्यायालय दीवानी न्यायक्षेत्र की दृष्टि से इंगलण्ड व वेल्स के काउन्टी न्यायालयों की समानता के हैं, यद्यपि दावे के मूल्य की सीमा न होने के कारण इसका न्यायक्षेत्र काउन्टी न्यायालयों से व्यापकतर है।

दौरा न्यायालय—दौरा न्यायालय का न्यायक्षेत्र यद्यपि सर्वव्यापी है, तथापि वह केवल एडिनबरा में ही रह कर न्यायकार्य करता है। विवाह विच्छेद के सम्बन्ध में न्यायक्षेत्र केवल इसी न्यायालय का है। इस न्यायालय के दो भाग हैं, जो आउटर हाउस (Outer House) व इनर हाउस (Inner House) कहे जाते हैं। आउटर हाउस का न्यायक्षेत्र प्रारम्भिक है तथा इनर हाउस मुख्यतः अपील का न्यायालय है। अपील का यह न्यायालय भी दो भागों में विभाजित है, जिनमें चार चार न्यायाधीश होते हैं। एक भाग का अध्यक्ष लार्ड प्रेसीडेण्ट (Lord President) व दूसरे का अध्यक्ष लार्ड जस्टिस क्लर्क (Lord Justice Clerk) होता है। इनर हाउस के निर्णय के विरुद्ध लार्ड सभा (House of Lords) में अपील की जा सकती है।

स्कॉटिश भूमि न्यायालय—स्कॉटलण्ड में एक और विशिष्ट प्रकार का न्यायालय है, जिसे स्कॉटिश भूमि कोर्ट (Scottish Land Court) कहते हैं। यह न्यायालय भूमि सम्बन्धी कुछ मामलों में न्यायकार्य करता है। दौरा न्यायालय के न्यायाधीश के पद के स्तर का न्यायाधीश इस न्यायालय की अध्यक्षता करता है।

उत्तरी आयरलण्ड की न्याय व्यवस्था

उत्तरी आयरलण्ड के दीवानी व फौजदारी दानो प्रकार के न्यायालयो की व्यवस्था प्राय इगलण्ड व वेल्स जैसी ही है, यद्यपि स्थानीय आवश्यकताओ के अनुसार कुछ हेर फेर कर लिया गया है। ऊँचे स्तर के न्यायालय सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court of Judicature) जिसके दो भाग उच्च न्यायालय (High Court of Justice) व अपील न्यायालय (Court of Appeal) हैं, तथा फौजदारी अपील न्यायालय (Court of Criminal Appeal) है। उच्च न्यायालय एक ऐसा ऊँचे स्तर का न्यायालय है, जिसका न्यायक्षेत्र प्रारम्भिक भी है। इसके तीन विभाग है। पहला चान्सरी विभाग (Chancery Division), दूसरा रानी का बेंच डिवीजन (Queen s Bench Division), जिसके पास वसीयत, विवाह सम्बन्ध तथा समुद्र सम्बन्धी न्यायकाय भी है तथा तीसरा दौरा न्यायालय (Circuit Court) अर्थात एसाइजेज (Assizes) विभाग है। उच्च न्यायालय मे लाड चीफ जस्टिस (Lord Chief Justice) जो इसका अध्यक्ष होता है तथा अन्य दो साधारण न्यायाधीश होते हैं। अपील न्यायालय (Court of Appeal) मे लाड चीफ जस्टिस (Lord Chief Justice) व दो लॉड जस्टिस आफ अपील (Lord Justices of Appeal) होते है।

उत्तरी आयरलैण्ड मे निचले स्तर के न्यायालय काउन्टी न्यायालय (County Courts) व छोटे सेशन्स (Petty Sessions) के न्यायालय होते है। छोटे सेशन्स का न्यायक्षेत्र सरसरी का होता है। क्वाटर सेशन्स के न्यायालय स्काटलण्ड मे अब काउन्टी न्यायालयो के साथ मिला दिये गये है और अब काउन्टी न्यायालय ही दीवानी व फौजदारी दोनो प्रकार का न्यायकाय करते है। काउन्टी न्यायालय के न्यायाधीशो की सख्या पाँच होती है, जिनमे दो का पद बेलफास्ट व लन्डनडेरी के रिकाडर का होता है। छोटे सेशन्स के न्यायालय प्राय एक न्यायाधीश के होते हैं। इन न्यायाधीशो को निवासी न्यायाधीश (Resident Magistrate) कहते है तथा उनका पद इगलण्ड व वेल्स के पारिश्रमिक पाने वाले मजिस्ट्रेट (Stipendiary magistrate) के पद के समान होता है। विशेष अभियोगो के लिये दो न्यायाधीश भी इस न्यायालय मे न्यायकाय करते है। बाल न्यायालयो का न्यायकाय एक निवासी न्यायाधीश व दो अन्य साधारण व्यक्तियो द्वारा किया जाता है और इन दो व्यक्तियो म से एक का स्त्री होना आवश्यक है।

अन्य न्यायालय

ऊपर जिन न्यायालयो की चर्चा की गई है, उनके अतिरिक्त ब्रिटेन मे कुछ अन्य न्यायालय भी है। इन न्यायालयो म एक प्रकार का न्यायालय कोरोनस न्यायालय (Coroners Court) कहलाता है, जिसका काय लोगो की आकस्मिक मृत्यु के मामलो की जाँच करना होता है। इनके अतिरिक्त अनेक प्रशासनिक न्यायालय भी हैं, जिनम यातायात न्यायालय (Transport Tribunal), भूमि न्यायालय (Land Tribunal),

आयकर के विशेष आयुक्त (Special Commissioners of Incometax), पेंशन अपील न्यायालय (Pension Appeal Tribunals) तथा रर यायालय (Rent Tribunals) प्रमुख है। सेना म काय करने वाने व्यक्तियो के मामनो की सुनवाई मनिक यायालया (Military Courts) द्वारा होती है जिन्हे कोटमाशल कहत है तथा जिनके निणयो के विरुद्ध अपील कोट माशल अपील न्यायालय तथा उसके निणय के विरुद्ध अपील लाड सभा को हा सकती है, यदि निणय देने वाला न्यायालय यह प्रमाणित कर दे अथवा लाडसभा यह समझे कि अपील का आधार कानूनी है अथवा मामला ऐसा है जिसकी सुनवाई लाड सभा द्वारा होना उचित है।

SELECT READINGS

Bailey British Parliamentary Democracy
Brierly Law and Government
Carter The Government of Great Britain
Dicey Law of Constitution
Finer Theory and Practice of Modern Government
Jennings Law of the Constitution
Laski Parliamentary Government in Great Britain
Munro Government of Europe
Robson Administrative Law in England
Wade and Phillips On Constitutional Law
London Central Information Office Britain An Official Handbook, 1963 Ed

१०
स्थानीय स्वशासन

"ज्ञानोपाजन के लिए जो महत्व प्रारम्भिक कक्षाओ का है, स्वतन्त्रता के लिए वही महत्व नगर-सभाओ का है ।"

—डी टाक्यूविली

लोकतन्त्र की सफलता के लिय जहाँ यह आवश्यक है कि प्रभुत्व शक्ति जनता मे निहित हो, वहाँ उसके लिये यह भी आवश्यक है कि शासन की शक्ति अधिक से अधिक बिखरी हुई हो तथा जन साधारण उस शक्ति के प्रयोग से अधिक से अधिक सम्बद्ध हो। लोकतन्त्र की इस आवश्यकता की पूर्ति अन्य लोकतन्त्रीय देशो की तरह इगलण्ड म भी स्थानीय स्वशासन की अनेक सस्थाओ की व्यवस्था द्वारा होती है। स्थानीय स्वशासन की सस्थाओ की जो व्यवस्था इगलण्ड म है, वही वस्तुत उस आधार का निमाण करती है, जिस पर राष्ट्रीय स्वशासन की व्यवस्था टिकी हुई है तथा यह कहा जाता है कि उसी के कारण इगलड के लोग इतने स्वतन्त्रता प्रेमी है। ब्लकस्टोन के शब्दो म "इगलण्ड म स्वतन्त्रता होन का श्रेय सब वस्तुओं से अधिक उसकी स्वतन्त्र स्थानीय सस्थाओ को है। अपने सक्सन पूवजो के समय से ही उसके पुत्र अपने ही द्वारो पर नागरिक कतव्यो व दायित्वो की शिक्षा लेते आय हैं।'[1]

इगलण्ड की स्थानीय स्वशासन की व्यवस्था एक ओर यदि सदा से वहा के लागो म नागरिकता की भावना को जाग्रत करती रही है, तो दूसरी ओर उसके द्वारा वहाँ के लोगों के स्थानीय हितो की साधना भी होती रही है। स्थानीय स्वशासन की सस्थायें इस कारण वहाँ के सामाजिक व राजनतिक जीवन का इतना अभिन्न अग बन गई हैं कि उनका अच्छा से अच्छा प्रयोग करने के लिये वहाँ के लोग सदा सतक रहत हैं। स्थानीय सस्थाओ द्वारा स्थानीय शासन प्रबन्ध मे भाग लेते लेते वहाँ क लाग अपन अधिकारो की माँग करन के व कतव्यो का पालन करन के अभ्यस्त बनते

---

1 The liberties of England may be ascribed above all things to her local institutions Since the days of their Saxon ancestors her sons have learnt at their own gates the duties and responsibilities of citizens
—Blackstone

है तथा इस प्रकार स्वतन्त्रता व लोकतन्त्र की जड़ों को वे मजबूत बनाते हैं। जैसा टाक्यूविली ने कहा है "नागरिकों की स्थानीय सभा नागरिकों की शक्ति है। ज्ञानोपार्जन के लिये जो महत्व प्रारम्भिक कक्षाओं का है, स्वतन्त्रता के लिये वही महत्व नगर सभाओं का है। उनके कारण वह (स्वतन्त्रता) लोगों को सरलतापूर्वक प्राप्त हो जाती है, उन्हीं में लोग यह सीखते हैं कि स्वतन्त्रता का प्रयोग कैसे किया जाय तथा उसका आनन्द कैसे उठाया जाय।'[1]

स्थानीय स्वशासन का विकास

प्राचीनकालीन व्यवस्था

स्थानीय स्वशासन का आधुनिक रूप यद्यपि एक शताब्दी से कुछ ही अधिक पुराना है, तथापि स्थानीय स्वशासन की इकाइयों का अस्तित्व हमें इंगलैण्ड के इतिहास में उस समय से भी पहले से मिलता है, जब लोकतन्त्र के पूर्वगामी शब्द पार्लियामेंट का प्रचलन हुआ था।[2] उस समय के स्थानीय स्वशासन की इकाइयाँ टाउनशिप (Township), हण्डरेड (Hundred) अथवा वापन्टक (Wapentake) तथा शायर (Shire) या काउन्टी (County) थी। टाउनशिप का प्रबन्ध स्थानीय नागरिकों की एक सभा करती थी, जिसके प्रधान को रीवी (Reeve) कहा जाता था। कुछ टाउनशिप मिलकर एक हण्डरेड बनता था, जिसकी सभा की बैठक महीने में प्राय एक बार होती थी। शायर के शासन का प्रमुख अल्डरमन (Earldorman) होता था, जिस शब्द से आधुनिक शब्द अर्ल (Earl) अथवा अल्डरमैन (Alderman) बना है। तीन चार काउण्टी भी एक शासन प्रमुख के नियन्त्रण में होती थी तथा उनका शासन प्रमुख शायर रीवी (Shire Reeve) कहलाता था, जिस शब्द से शरिफ (Sheriff) शब्द बना है। कुछ दिनों बाद एक चौथी इकाई भी अस्तित्व में आई, जिसे प्रारम्भ में बर्ब (Burb) तथा बाद में बरो (Borough) कहा गया। स्थानीय स्वशासन की इकाई को बरो का स्तर सम्राट द्वारा प्रदान किया जायगा, बाद में यह प्रथा भी प्रचलित हो गई।

मध्यकालीन व्यवस्था

स्थानीय स्वशासन की उक्त प्राचीन व्यवस्था को तेरहवीं शताब्दी में एक ऐसा नया मोड़ दिया गया कि शान्ति व व्यवस्था बनाये रखने का कार्य भी स्थानीय स्वशासन का हो गया। स्थानीय स्वशासन की इकाइयों के आधार पर अनेक जस्टिस ऑफ पीस (Justices of Peace) की नियुक्ति की गई, जिनका कार्य सम्राट के सन

---

1 Local assembly of citizens constitutes strength of citizens Town meetings are to liberty what primary classes are to science They bring it within the peoples reach they teach men how to use and how to enjoy it —De Tocqueville

2 Sydney D Bailey says Long before there was a Central Government for England and before the word Parliament had been invented, units of local government were in existence

१३२१ के एक्ट के अनुसार बुरे काय करने वालो को व उपद्रव तथा अपराध करने वालो को रोकना, उनका पीछा करके उन्हे गिरफ्तार करना व राज्य के कानून व प्रथा के अनुसार उन्हे सजा दिला कर राज्य मे शाति व व्यवस्था बनाये रखना था। अपराधो से सम्बन्धित न्यायकाय करना यद्यपि मुख्यत दौरा जजो का काय था, पर साधारण शान्ति व व्यवस्था बनाये रखने का काय जस्टिस ऑफ पीस नाम के अधिकारियो का था।

स्थानीय स्वशासन की इस नई व्यवस्था मे प्रशासन व न्याय के पृथक्करण की कोई चिन्ता नही की गई थी तथा जस्टिस आफ पीस नाम के अधिकारी का काम, जैसा ऊपर कहा गया है, न्यायकाय करना ही नही, वरन् प्रशासन करना भी था। सामन्तिक समाज व्यवस्था के टूटने से उनका कायक्षेत्र और भी बढा, क्योकि उन छोटे मोटे कार्यों का भार भी धीरे धीरे इन्ही अधिकारियो पर आ गया, जिनका सम्पादन सामन्तो द्वारा होता था। स्थानीय प्रशासन की इस व्यवस्था के समानान्तर अनेक परिश (Parishes) भी काय करते थे, जो धार्मिक इकाइयाँ होते हुए भी व काय करते थे जिनका सम्पादन अब स्थानीय प्रशासन की इकाइयो द्वारा किया जाता है। परिश की प्रबन्ध करने वाली समिति को वेस्ट्री (Vestry) कहा जाता था।

आधुनिक व्यवस्था

स्थानीय स्वशासन की आधुनिक व्यवस्था एक शताब्दी से कुछ ही अधिक पुरानी है तथा उसका प्रारम्भ हम सन् १८३२ के सुधार अधिनियम (Reform Act of 1832) के समय के बाद से मान सकते है। स्थानीय प्रशासन पुनर्गठन सन् १८३४ के पुअर लॉ अमेण्डमेन्ट एक्ट (Poor Law Amendment Act) द्वारा प्रारम्भ हुआ जिसके द्वारा पुअर लॉ आयुक्तो को यह अधिकार दिया गया था कि निधनो से सम्बन्धित कानून को क्रियान्वित करने के लिये वे एक से अधिक परिशो को एक कर सकते थे। उक्त अधिनियम द्वारा निधन सहायता के प्रबन्ध के लिये सरक्षक समितियो (Boards of Guardians) के निर्वाचन की भी व्यवस्था की गई थी, यद्यपि निधन कानून आयुक्तो के माध्यम से उनके काय पर केन्द्र का नियन्त्रण भी पर्याप्त मात्रा मे रखा गया था।

सन् १८३५ मे म्यूनिसिपल कारपोरेशन एक्ट (Municipal Corporation Act) पारित हुआ जिसके द्वारा १७८ नगरो मे मेयर (Mayors), एल्डरमन (Aldermen) व सदस्या (Councillors) के निर्वाचन की व्यवस्था को एकसा बनाया गया तथा सब करदाताओ को मताधिकार देते हुए निर्वाचन म बरते जाने वाले व्यभिचार को रोकने का प्रयत्न किया गया। सन् १८८८ के स्थानीय प्रशासन कानून (Local Government Act of 1888) के द्वारा उक्त अधिनियम की व्यवस्था को काउन्टियो म भी लागू कर दिया गया तथा जस्टिस आफ पीस नाम के अधिकारियो द्वारा किये जाने वाला प्रशासन काय काउन्टी समितियो (County Councils) के

सुपुर्द कर दिया गया। लन्दन की काउन्टी का निर्माण भी इसी अधिनियम के द्वारा किया गया।

सन् १८९४ में स्वास्थ्य परिषदों (Board of Health) या प्रगति आयुक्त (Improvement Commissioners) के स्थान पर नगर व जिला समितियां (Urban and District Councils) की स्थापना की व्यवस्था की गई। ग्रामीण पैरिशों (Rural Parishes) के लिए पैरिश काउन्सिलों की स्थापना भी की गई। सन् १८९९ में वेस्ट्रीज (Vestries) तथा जिला परिषदों के स्थान पर लन्दन की काउन्टी में निर्वाचित मेट्रोपोलिटन बरो काउन्सिल (Metropolitan Borough Councils) की स्थापना की गई तथा इस प्रकार इंगलैण्ड तथा वेल्स के स्थानीय स्वशासन का ढांचा पूरा हुआ।

यहां यह स्मरणीय है कि विकास का यह क्रम मुख्यतः इंगलैण्ड तथा वेल्स का है, तथा स्कॉटलैण्ड व उत्तरी आयरलैण्ड के स्थानीय प्रशासन का विकास क्रम कुछ भिन्न रहा है।

स्थानीय स्वशासन का स्वरूप

ऐतिहासिकता

स्थानीय स्वशासन के स्वरूप के विषय में सबसे पहली ध्यान देने की बात यह है कि उसका रूप ऐतिहासिक है। जैसा उसके विकास की चर्चा में ऊपर कहा गया है उसकी वर्तमान व्यवस्था का आधार ग्रेट ब्रिटेन का अति प्राचीन इतिहास है। श्री बलर ने इस सम्बन्ध में जैसा कहा है "इंगलैण्ड के केन्द्रीय शासन की स्थापना से बहुत पहले से तथा संसद शब्द के प्रचलित होने के पहिले से ही स्थानीय प्रशासन की इकाइयां अस्तित्व में रही थीं।'[1] स्थानीय स्वशासन का अस्तित्व वस्तुतः सामन्त काल में भी था जब शायर, हण्डरेड व टाउनशिप उसकी इकाइयाँ होती थी तथा उनके माध्यम से इंगलैण्ड के लोग स्थानीय प्रशासन में भाग लेते थे। स्थानीय स्वशासन की ऐतिहासिकता व प्राचीनता को देखते हुए ही सिडनी वेब ने कहा है कि "स्थानीय प्रशासन उतना प्राचीन है, जितने प्राचीन पर्वत हैं।'[2]

विकासशीलता

स्थानीय स्वशासन के स्वरूप के विषय में दूसरी बात ध्यान देने की यह है कि उसका विकास भी अंग्रेजी संविधान की ही तरह लोगों की राजनैतिक चेतना के विकास के साथ-साथ हुआ है। एक समय था जब स्थानीय स्वशासन की इकाइयां संख्या में भी बहुत कम थीं और उनका कार्यक्षेत्र भी अत्यन्त सीमित था। इस समय

1 "Long before there was a Central Government for England and before the word Parliament had been invented units of local government were in existence. —Sydney D. Bailey

2 The local government is as old as the hills." —Sydney Webb

की माँग के साथ उसकी इकाइयों की संख्या तथा उसके कार्यक्षेत्र में वृद्धि होती गई है। पर विकास की यह प्रक्रिया किसी योजना के अनुसार नहीं हुई है तथा जैसा मुनरो ने कहा है, "इंगलैण्ड की स्थानीय स्वशासन की व्यवस्था एक ऐसे लम्बे ऐतिहासिक विकास का परिणाम है, जो अधिकांश अनियन्त्रित व अनियोजित रहा है।[1] पर इस अनियोजित विकास की प्रक्रिया की एक विशेषता फिर भी यह रही है कि स्थानीय प्रशासन की संस्थाओं ने अपने प्राचीन रूपों को पूर्णतः नहीं छोड़ दिया है तथा स्थानीय स्वशासन की व्यवस्था को देखकर अब भी व्यक्ति को उसकी प्राचीनता का ध्यान आये बिना नहीं रहता।

स्थानीय स्वाधीनता

स्थानीय स्वशासन की व्यवस्था के विषय में एक अन्य बात ध्यान देने की यह है कि स्थानीय प्रशासन की इकाइयाँ स्वशासित तथा अपने अपने क्षेत्र में स्वतन्त्र हैं। स्थानीय प्रशासन की इकाइयों की इस स्वतन्त्रता का लाभ यह है कि इसमें भाग लेने से लोगों को राजनैतिक शिक्षा प्राप्त होती है तथा उनमें स्वतन्त्रता की उस भावना की उत्पत्ति होती है जो लोकतन्त्र का आधार है। पर स्थानीय स्वशासन की इकाइयों की शक्तियाँ मौलिक न होकर प्रदत्त ही होती हैं, क्योंकि उनका नियमन विविध संसदीय अधिनियमों के अनुसार होता है। स्थानीय संस्थाओं व केन्द्रीय शासन का संबंध वस्तुतः एक ऐसी वस्तु है, जिसका निरूपण सदा से संसदीय अधिनियम करते आये हैं।

स्थानीय प्रशासन व केन्द्रीय शासन का सम्बन्ध

साधारणतः स्थानीय स्वशासन का तात्पर्य शासन के उस रूप से प्रतीत होता है, जिसके अन्तर्गत स्थानीय प्रशासन की इकाइयाँ बिना किसी बाह्य नियन्त्रण के पूर्ण स्वतन्त्रता से अपना शासन कार्य कर सकें। पर वास्तविक अर्थ यह नहीं होता। वास्तविक अर्थ में स्थानीय स्वशासन का तात्पर्य शासन के उस रूप से होता है, जिसमें स्वशासन की स्थानीय इकाइयाँ अपने कार्यक्षेत्र में बिना किसी बाह्य अनुचित दबाव के अपना कार्य कर सकें। दूसरे शब्दों में, केन्द्र व स्थानीय संस्थाओं की शक्ति व उनका कार्यक्षेत्र यथासम्भव निश्चित हो तथा यद्यपि व्यवस्था के अनुसार केन्द्र की देखरेख स्थानीय प्रशासन पर रहे तथापि स्थानीय प्रशासन पर केन्द्र का अनुचित दबाव न रहने पाये तथा उसे अपने साधनों द्वारा अपने क्षेत्र का उचित कल्याण करने की पूर्ण स्वतन्त्रता हो। स्थानीय स्वशासन केन्द्रीय शासन का विरोधी नहीं है वरन् वे दोनों ऐसे सहगामी हैं, जो अपने अपने क्षेत्र में प्रतिद्वन्द्वियों की तरह नहीं, वरन् पारस्परिक सहयोगियों की भाँति कार्य करते हैं।

एक समय था जब कुछ कार्य ऐसे थे जिन्हें स्थानीय संस्थायें स्वतन्त्र रूप से बिना केन्द्र के नियन्त्रण व सहायता के कर सकती थीं। उदाहरण के लिये शिक्षा का

---

[1] 'It (local self government) is the result of a long historic evolution for the most part unguided and unplanned —*Munro*

काय एक समय ऐसा था, जिसका कोई राष्ट्रीय महत्व नही समझा जाता था तथा उसका प्रबन्ध स्थानीय सस्थाय स्वय स्वतन्त्र रूप से अपनी इच्छा व सुविधानुसार करती रहती थी। पर अब यह बात सभी लोग समझते है कि शिक्षा का महत्व स्थानीय नही, वरन् राष्ट्रीय है। अत केन्द्रीय शासन के लिये यह आवश्यक है कि वह देखे कि शिक्षा की व्यवस्था उचित चल रही है या नही। चूकि स्थानीय स्कूल भी राष्ट्रीय शिक्षा की व्यवस्था के अग होते है, अत केन्द्रीय शासन के लिय यह आवश्यक है कि वह उनकी भी देखरेख रखे। ब्रिटेन म एक समय था जब गैस व बिजली का प्रबन्ध पूणत स्थानीय सस्थाओ द्वारा होता था तथा केन्द्रीय शासन को उसस कोई सरोकार नही था। पर अब जब इनका राष्ट्रीयकरण हो गया है, केन्द्रीय शासन का यह दायित्व हो गया है कि वह यह देखे कि इनका प्रबन्ध उचित ढग से हो रहा है या नही। इसके अतिरिक्त इगलण्ड मे चकि शासन का रूप एकात्मक (Unitary) है, इसलिए भी यह स्वाभाविक है कि स्थानीय स्वशासन की इकाइयाँ अपने अपन क्षेत्र म यथासम्भव काय करन के लिये स्वतन्त्र होते हुए भी, केन्द्र के उचित नियत्रण मे रहे। शासन का रूप एकात्मक होने के कारण वस्तुत प्रशासन की सम्पूण शक्तियाँ केन्द्रीय सरकार म निहित है तथा वही अपनी ओर से स्थानीय प्रशासन की इकाइयो की स्थापना करती है, जिन्ह जहा वह अपनी ओर से काय करन की कुछ शक्तियाँ प्रदान करती है वहा वह उन पर नियन्त्रण करने की शक्ति भी अपने लिये सुरक्षित रखता है

केन्द्र स्थानीय स्वशासन की इकाइयो पर जिन विविध ढगो से नियत्रण करता है, उनका विवेचन हम निम्न प्रकार कर सकते हैं

व्यवस्थापन सम्बन्धी नियन्त्रण

स्थानीय स्वशासन की इकाइयो पर नियत्रण करने का सबसे प्रमुख ढग ससदीय कानूनो का निर्माण है। इस सम्बन्ध म ससद को अधिकार है कि स्थानीय प्रशासन की नवीन इकाइयो की उत्पत्ति करने के लिए, वतमान इकाइयो को समाप्त करने के लिय, उनके क्षेत्रो का निर्धारण करने तथा उनके कार्यों का निश्चय करने के लिये कानूनो का निर्माण कर सके। इसके अतिरिक्त ससद का यह भी अधिकार है कि वह ऐसे नियमो का निर्माण स्वय कर सके अथवा केन्द्रीय सरकार को एस नियमों के निर्माण का अधिकार प्रदान कर सके जिनके द्वारा स्थानीय प्रशासन की इकाइयो के कार्यों पर उचित नियत्रण रह सके।

वित्तीय नियन्त्रण

स्थानीय स्वशासन की सस्थाओ पर केन्द्रीय शासन वित्तीय नियत्रण भी रखता है। स्थानीय इकाइया के वित्तीय साधन ऐसे नही होते कि वे अपने ही साधनो स अपने सब कार्यों का व्यय उठा सकें। परिणामस्वरूप उन्हें अपनी आर्थिक व्यवस्था के लिय केन्द्र पर निर्भर रहना पडता है जो उन्ह अपन सस्थाओ के पालन के लिए आर्थिक सहायता प्रदान करता है। केन्द्र जब आर्थिक सहायता देता है, तो उसका

यह अधिकार व कर्तव्य होता है कि वह यह देखे कि उसकी दी हुई सहायता का प्रयोग उचित होता है या नहीं। सरकार के प्रतिनिधि इसलिये स्थानीय निकायों के कार्यों का निरीक्षण करते हैं तथा उनके कार्यों के सम्बन्ध में अपने प्रतिवेदन सरकार को देते रहते हैं। यदि प्रतिनिधियों के प्रतिवेदन से सरकार को यह प्रतीत होता है कि किसी स्थानीय निकाय द्वारा धन सम्बन्धी गोलमाल किया जा रहा है, तो केन्द्र को यह अधिकार है कि वह स्थानीय निकाय की अर्थ सम्बन्धी अनियमितताओं को दूर करने के लिये कह सके। केन्द्र के हस्तक्षेप में भी यदि कोई निकाय आर्थिक गड़बड़ी करना न छोड़े, तो केन्द्रीय सरकार का यह भी अधिकार है कि वह उस निकाय का आर्थिक प्रबन्ध अपने हाथ में ले ले अथवा स्थानीय प्रशासन का निलम्बित करके उसके प्रबन्ध के लिये अपनी ओर से किसी प्रबन्धक (Administrator) अथवा आयुक्त (Commissioner) या आयोग (Commission) की नियुक्ति कर दे।

प्रशासनिक नियन्त्रण

तीसरे प्रकार का नियन्त्रण जो केन्द्रीय सरकार द्वारा स्थानीय स्वशासन की इकाइयों पर किया जाता है, प्रशासनिक नियन्त्रण है। स्थानीय निकायों के काम इतने प्रकार के हैं कि उन पर नियन्त्रण का कार्य केन्द्रीय सरकार के लगभग सभी विभागों द्वारा किया जाता है। केन्द्रीय निकायों के स्वास्थ्य सम्बन्धी कार्यों का नियन्त्रण केन्द्र के स्वास्थ्य मन्त्रालय (Ministry of Health) द्वारा, उनके शान्ति व व्यवस्था सम्बन्धी कार्यों का नियन्त्रण गृह मन्त्रालय (Ministry of Home Affairs) द्वारा तथा उनके शिक्षा सम्बन्धी कार्यों का नियन्त्रण शिक्षा परिषद् (Board of Education) द्वारा किया जाता है। इसी प्रकार केन्द्र के अन्य अनेक विभाग भी अपने अपने विभागों से सम्बन्धित कार्यों के विषय में स्थानीय निकायों पर नियन्त्रण रखते हैं तथा अपने विभागों से सम्बन्धित विषयों में स्थानीय निकायों को आवश्यक सूचना देते हैं तथा उनका मार्गदर्शन करते हैं। ये निकायों के विरुद्ध शिकायतों की सुनवाई करते हैं तथा निकायों व व्यक्तियों के झगड़ों का निपटारा करते हैं। इसके अतिरिक्त ये विभाग स्थानीय निकायों के संगठन व उनकी कार्य प्रणाली आदि से सम्बन्धित नियमों का निर्माण करते हैं तथा यह देखते हैं कि स्थानीय निकाय अपनी शक्ति का अनुचित प्रयोग न करने पायें।

इस सम्बन्ध में फिर भी यह स्मरणीय है कि केन्द्र की ओर से केवल निर्देशन ही हो सकता है। उसको उस किसी कार्य के करने का अधिकार नहीं है, जो स्थानीय निकायों के कार्य क्षेत्र का हो। उसका कार्य केवल यह देखना है कि स्थानीय निकाय अपने अधिकारों का उचित प्रयोग करते हुए उन कानूनों का पालन करते रहें। केन्द्र के विभागों का कार्य मुख्यतः यह देखना है कि कानून का निर्माण ठीक से हो रहा है, सामाजिक बीमा की योजना ठीक से चल रही है, निकायों के हिसाब विषयक मामलों में कोई गोलमाल तो नहीं हो रहा है, उनकी प्रशासनिक व्यवस्था ठीक चल रही है तथा निकाय सार्वजनिक स्वास्थ्य के प्रति सजग हैं। केन्द्र

नियन्त्रण के विषय में वास्तविकता यह है कि उसकी स्थिति अब वह नहीं रही है, जो अब से लगभग सौ वर्ष पूर्व थी। उस समय स्थानीय निकायों की स्थिति ऐसी थी कि उन्हें केन्द्र से न कोई मार्गदर्शन प्राप्त होता था और न उन पर केन्द्र का कोई महत्व पूर्ण नियन्त्रण था। स्थानीय निकाय प्रायः अपनी इच्छानुसार अपने अपने क्षेत्र में कार्य करने के लिये स्वतन्त्र थे। उस समय आर्थिक दृष्टि से भी निकाय स्वयं पर्याप्त थे और वे अपने साधनों से ही अपने लिये आवश्यक व्यय की व्यवस्था करते थे। पर अब निकायों के कार्य भी बढ़ गये हैं और उनकी वित्तीय आवश्यकतायें भी इतनी बढ़ गई हैं कि बिना केन्द्र की सहायता के उनका काम नहीं चल सकता। केन्द्र द्वारा अब शिक्षा, पुलिसकार्य तथा अन्य अनेक कामों में निकायों को आर्थिक सहायता दी जाती है तथा इस माध्यम से केन्द्र निकायों पर पर्याप्त नियन्त्रण रखने की स्थिति में हो जाता है।

स्थानीय निकायों व केन्द्र के सम्बन्ध की वस्तुस्थिति वस्तुतः यह है कि न तो निकाय इस बात के लिये स्वतन्त्र है कि स्थानीय स्वशासन के नाम पर वे मनमानी कर सकें और न केन्द्र इस बात का अधिकारी है कि वह साधारण निरीक्षण व नियन्त्रण की आड़ में स्थानीय निकायों पर पूर्णतः छा जाये। फ्रांस में स्थानीय प्रशासन व केन्द्रीय शासन का सम्बन्ध ऐसा है कि स्थानीय प्रशासन की संस्थायें केन्द्र के विभागों के उपविभाग मात्र बन जाती हैं तथा वे ऐसे कार्य करती हैं मानो वे केन्द्रीय कार्यपालिका की ओर से कार्य करने वाली संस्थायें हों। अमरिका में दोनों का सम्बन्ध इस प्रकार का है कि वहां कभी कभी स्थानीय सरकारें केन्द्र का खुलकर विरोध करने लगती हैं तथा केन्द्र को उसे दबाने के लिये कठोर कार्यवाही करनी पड़ती है। इंगलैण्ड में स्थिति दोनों दशाओं के मध्य की है। इंगलैंड में स्थानीय स्वशासन की व्यवस्था ऐसी है कि केन्द्र का नियन्त्रण होते हुए भी स्थानीय निकायों को अपने अपने क्षेत्रों में अपने अपने कल्याण के लिये बहुत कुछ करने की स्वतन्त्रता है। इंगलैण्ड में, जैसा श्री बार्कर ने कहा है, "संसद स्थानीय निकायों को उसी प्रकार धन की सहायता प्रदान करती है, जैसे कोई समानपदी अपने समानपदियों को प्रदान करता है। कार्यपालिका यह देखते समय कि सहायता के उस धन का वास्तविक प्रयोग किस प्रकार होता है, अपने उदार विवेक का प्रयोग प्रत्येक मामले के औचित्य के अनुसार कर सकती है।"[1] दोनों प्रकार के शासनों के सम्बन्ध का आधार पारस्परिक सहयोग रहता है तथा जैसा डाक्टर फाइनर ने कहा है "केन्द्रीय सरकार अनावश्यक रूप से झगड़ालू बनकर नहीं रहती, वह स्थानीय प्रशासन की इकाइयों की स्वतन्त्रता का

---

1 Parliament offer grants to local authorities as an equal might offer to equals the executive watching the actual operation of spending of these grants can use an elastic discretion to suit each particular case —Barker

आदर करती है तथा अच्छा यही समझती है कि हस्तक्षेप की आवश्यकता के बिना वे अपनी स्वतन्त्रता का उचित प्रयोग कर सकें।"[1]

स्थानीय स्वशासन की विविध इकाइयाँ

स्थानीय प्रशासन के लिए इंगलैण्ड व वेल्स तथा उत्तरी आयरलैण्ड काउन्टी बरो (Country Borough) व प्रशासनिक काउन्टी (Administrative County) नाम के अनेक क्षेत्रों में बँटा हुआ है। लन्दन को छोड़कर अन्य प्रशासनिक काउन्टियाँ उन तीन प्रकार के काउन्टी जिलों (County districts) में बँटी हुई हैं, जिन्हें नॉन काउन्टी बरो (Non country borough), नगरीय जिला (Urban districts) तथा ग्रामीण जिला (Rural districts) कहा जाता है। इंगलैण्ड व वेल्स में ग्रामीण जिले पैरिश (Parishes) नाम के उपक्षेत्रों में विभक्त हैं। स्काटलैण्ड काउन्टी (County), बड़े व छोटे बर्ग (Burgh) तथा जिला (Districts) नाम के क्षेत्रों में बँटा हुआ है। नीचे के विवरण से उक्त इकाइयों का रूप स्पष्ट हो जायगा।

पैरिश

स्थानीय स्वशासन की सबसे नीचे की इकाई पैरिश होती है, जो ग्रामीण जिले का उपक्षेत्र होती है। पैरिश कई प्रकार के होते हैं। कुछ पैरिश धार्मिक (Acclesiastical) होते हैं, कुछ भूमि कर (Land Tax) के होते हैं और तीसरे प्रकार के पैरिश दीवानी (Civil) होते हैं। स्थानीय स्वशासन के प्रसंग में दीवानी पैरिश का ही महत्व है। दीवानी पैरिश ग्रामीण व नगरीय दोनों प्रकार के होते हैं। नगरीय पैरिश अब नगरीय जिला समितियों में मिला दिये गये हैं। ग्रामीण पैरिश अब भी स्थानीय स्वशासन की एक कड़ी हैं। ग्रामीण पैरिश आकार व जनसंख्या की दृष्टि से एक से नहीं होते तथा उनका आकार व उनकी जनसंख्या भिन्न भिन्न होती है, जिसके अनुसार उनके प्रशासन के रूप का निर्धारण होता है। तीन सौ से कम जनसंख्या वाले ग्रामीण पैरिशों का प्रबन्ध या तो पैरिश सभा करती है जिसमें सभी करदाता भाग लेने के अधिकारी होते हैं या उसके प्रबन्ध के लिए काउन्टी समिति की अनुमति से पैरिश समिति (Parish Council) की स्थापना की जा सकती है तथा उसके अन्तर्गत कई पैरिश सम्मिलित हो सकते हैं। तीन सौ से अधिक जनसंख्या वाले पैरिशों का प्रबन्ध आवश्यक रूप से पाँच से पन्द्रह सदस्यों तक की पैरिश समितियों द्वारा होता है। पैरिश समिति के सदस्यों का चुनाव प्रतिवर्ष मार्च में एक वर्ष के लिये होता है। बैठकों की व्यवस्था ऐसी है कि प्रति वर्ष कम से कम तीन बैठकें पैरिश समिति की अवश्य होनी चाहिये। सभी पैरिश समितियों की बैठकें एक सी नहीं

---

[1] "The Central Government is not unnecessarily meddlesome it respects the freedom of the local government bodies, and would prefer to see this exercized *properly without the need to intervene*
—*Finer*

होता, वरन् वे उनकी स्थिति के अनुसार भिन्न-भिन्न होती है । फिर भी स्थानीय लोगो के अधिकारो की रक्षा करना, सडको के दोनो आग बन पग मार्गों की मरम्मत करना, पानी, प्रकाश व सफाई का प्रब ध करना व प्रारम्भिक शिक्षा की व्यवस्था करना आदि काय पैरिशो के कायक्षेत्र हैं। परिश की आय का साधन एक पौण्ड पर तीन पेन्स की दर मे लगने वाला कर होता है । स्वास्थ्य विभाग के जिला स्तर के लेखा परीक्षक (Auditors) उनके लेखे का परीक्षण करत है। परिश समिति पर जिला समिति व काउन्टी समिति का नियत्रण रहता है ।

ग्रामीण जिला

ग्रामीण परिशा स मिलकर जा इकाई बनती है, उसे ग्रामीण जिला (Rural Districts) कहा जाता है । ग्रामीण जिले की अपनी अलग प्रतिनिधि समिति होती है, जिसम ३०० जनसख्या वाला प्रत्यक परिश अपना एक प्रतिनिधि भेजता है। ग्रामीण जिला समिति के सदस्य साधारणत तीन वर्ष के लिए चुन जाते है तथा उनम से एक तिहाई सदस्य प्रतिवर्ष अवकाश ग्रहण कर लेत है । समिति का प्रधान उस पद का अधिकारी भी होता है, जिसे जस्टिस ऑफ पीस (Justice of Peace) का पद कहा जाता है और उसका चुनाव सदस्यगण अपने मे से या बाहर से करते हैं। समिति की बैठक मास म कम से कम एक बार हाने की व्यवस्था होती है, यद्यपि उसकी विशेष बैठकें भी हो सकती है । समिति का सब काय प्राय उप समितियो के द्वारा होता है । प्रत्येक ग्रामीण जिले मे एक चिकित्सा अधिकारी (Medical Officer) एक गन्दगी निरीक्षक (Inspector of Nuisance), एक सर्वेक्षक (Surveyor), एक लिपिक (Clerk), एक कोषाध्यक्ष (Treasurer) व एक सग्रहकर्ता (Collector) होता है । जिला समितियो के काय विविध प्रकार के होते है, पर साधारणत उनका काय सफाई, जल व्यवस्था, सावजनिक स्वास्थ्य व अल्प वयस्को के अधिकारोकी रक्षा आदि करना होता है । यदि जिला समितियो के कार्य मे गडबडी होती है और वे अपना काय सुचारु रूप से नही चला सकती, तो केन्द्रीय सरकार को यह अधिकार है कि वह हस्तक्षेप करे और स्थिति मे सुधार करने के लिय कायवाही करे । गृह निर्माण तथा उसम सम्बधित अन्य समस्याओ क विषय के कानून व केन्द्र की आज्ञाओ को क्रियान्वित करने के लिए ग्रामीण जिला समितियाँ केन्द्र के प्रतिनिधि के रूप म काय करता हैं। देश का औद्योगीकरण हो जाने मे इन समितियो क काय म कुछ कमी आती जा रही है तथा नगरीय जिलो का महत्व बढता जा रहा है ।

नगरीय जिला

ग्रामीण जिले के समान स्तर की ही एक इकाई नगरीय जिला (Urban District) होना है । इसका प्रशासनिक ढाचा भी उसी प्रकार का होता है जैसा ग्रामीण जिले का होता है । इसका प्रशासनिक प्रब ध एक जिला समिति द्वारा होता

है, जिसमें सब पैरिशों का कम से कम एक सदस्य सम्मिलित होता है। नगरीय जिला प्राय एक बरो (Borough) होता है, तथा उसे बरो न कहकर नगरीय जिला इसलिए कहा जाता है, क्योंकि उसे स्थानीय निकाय अधिनियम के अन्तर्गत बरो का स्तर प्राप्त नहीं होता। अन्यथा नगरीय जिला अन्य सब दृष्टियों से बरो के ही समान होता है, और उसका ढाँचा भी बरो जैसा ही होता है। नगरीय जिले का प्रबन्ध करने वाली समिति का कार्य राजमार्गों की देख रेख, मकानों का प्रबन्ध, सफाई, सार्वजनिक स्वास्थ्य, पानी की व्यवस्था, गैस, बिजली व ट्राम मार्गों आदि की देखरेख का प्रबन्ध करना है। प्रारम्भिक स्कूलों व प्रारम्भिक शिक्षा का प्रबन्ध भी जिला समितियाँ करती है, यदि नगरीय जिले की जनसंख्या दो हजार से अधिक होती है। यदि जनसंख्या पच्चीस हजार से अधिक होती है, तो उस नगरीय जिले में एक वेतनभोगी न्यायाधिकारी (Stipendiary magistrate) भी नियुक्त किया जाता है।

काउन्टी

इसके ऊपर के स्तर की स्थानीय स्वशासन की इकाई काउन्टी होती है। स्थानीय स्वशासन की दृष्टि से इस इकाई का बड़ा महत्व होता है। काउन्टियों की व्यवस्था इंगलैंड में शताब्दियों से चली आ रही है। काउन्टियाँ दो प्रकार की होती है—ऐतिहासिक व प्रशासनिक। प्रथम का महत्व केवल इतना ही है कि उन्हें नगरीय निर्वाचन क्षेत्र माना जाता है। वे स्थानीय प्रशासन की इकाइयाँ नहीं होतीं। इसलिए उनकी न कोई प्रबन्धकारिणी समिति होती है और न उनका कोई स्थानीय प्रशासन सम्बन्धी कार्य होता है। यह बात अवश्य है कि उनमें एक शेरिफ, एक लार्ड लेफ्टिनेन्ट व एक जस्टिस ऑफ पीस होता है और इन सबकी नियुक्ति राजमुकुट द्वारा होती है। स्थानीय स्वशासन की दृष्टि से केवल प्रशासनिक इकाई का महत्व है।

प्रशासनिक काउन्टी संसदीय कानून के द्वारा बनाई जाती है। इसका प्रबन्ध एक काउन्टी समिति (County Council) के द्वारा होता है। समिति जनता द्वारा निर्वाचित सदस्य (Councillors) व विशिष्ट सदस्यों (Aldermen) की होती है और उसका एक प्रधान (Chairman) होता है। सदस्यों की संख्या भिन्न भिन्न काउन्टियों में जनसंख्या के अनुसार भिन्न भिन्न होती है। उन क्षेत्रों से चुने हुए व्यक्ति समिति के सदस्य होते हैं, जिनमें प्रत्येक काउन्टी विभाजित होती है। प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र से एक प्रतिनिधि चुना जाता है तथा इस प्रकार चुने हुए सदस्यगण अपनी संख्या के छठे भाग के बराबर विशिष्ट सदस्यों (Aldermen) को चुनते है। ये विशिष्ट सदस्य सदस्यों में से भी चुने जा सकते है और बाहर से भी लिये जा सकते हैं। समितियों में विशिष्ट सदस्यों का होना बड़ा लाभदायक होता है, क्योंकि उनका अनुभव काउन्टियों की सुव्यवस्था में सहायक सिद्ध होता है। सदस्यों का चुनाव तीन वर्ष के लिए व विशिष्ट सदस्यों का चुनाव छः वर्ष के लिये होता है। दोनों मिलकर एक

प्रधान का चुनाव करते हैं, जो उनमे मे भी हो सकता है और बाहर से भी लिया जा सकता है। वह वेतनभोगी भी हो सकता है।

समितियो के चुनाव प्रत्येक तीन वर्ष बाद होते हैं। इन चुनावो मे वे सभी लोग मतदाता होते है, जो निर्धारित मूल्य की सम्पत्ति के स्वामी अथवा उसके किरायेदार या करदाता होते ह। इस प्रकार हम देखते हैं कि स्थानीय निकायो के चुनावो मे उस प्रकार के वयस्क मताधिकार की व्यवस्था नही है, जैसी संसदीय निर्वाचन के लिये है। संसदीय निर्वाचन की तरह स्थानीय निकायो के चुनाव मे सभी वयस्क मत नही दे सकते, वरन् उसमे वे ही लोग मत दे सकते हैं, जो किसी निर्धारित मूल्य की सम्पत्ति के स्वामी हो अथवा उसके किरायेदार हो या करदाता हो। इस प्रकार स्थानीय स्वशासन की व्यवस्था मे मताधिकार की व्यवस्था लोकतन्त्र के सिद्धान्त के पूर्णत अनुकूल नही है, क्योकि इसके अन्तर्गत मताधिकार सार्वजनिक न होकर सीमित है।

काउन्टी समिति की बैठक वर्ष भर मे कम से कम चार बार होती है। १८८८ के अधिनियम के अनुसार समिति को बड़े व्यापक अधिकार प्राप्त है तथा उसके कर्तव्य भी बड़े व्यापक हैं। अपने क्षेत्र की ग्रामीण जिला समितियो के कार्य की देखरेख करना तथा मुख्य सड़को, पुलो विभिन्न प्रकार के गृहो (जैसे बाल सुधार गृह, विधवागृह आदि), तथा औद्योगिक शिक्षा संस्थाओ का प्रबन्ध करना आदि सब कार्य काउन्टी समितियाँ करती ह। शिक्षा व्यवस्था व वृद्धावस्था पेन्शन के मामलो मे काउन्टी समितियो का पूर्णाधिकार है। जिले व नगरो जो कार्य गृहनिर्माण अधिनियम को क्रियान्वित करने के सम्बन्ध मे करते है, उनकी देखरेख भी काउन्टी समिति ही करती हैं। काउन्टी समिति ही अपने क्षेत्र की कृषि के विकास कार्य की देखरेख करती है। काउन्टी समिति को जनता पर कर लगाने का भी अधिकार प्राप्त होता है। काउन्टी का सम्पूर्ण प्रबन्ध कार्य स्थाई समितियो के माध्यम से होता है, जिनका कार्य मुख्यत विविध विषयो के सम्बन्ध मे नीति निर्धारण करना होता है।

काउन्टी के प्रशासन कार्य के लिए स्थाई कर्मचारी होते ह, जो राजनैतिक दलो के सम्बन्धो से मुक्त होते है। कर्मचारियो मे प्रमुख काउन्टी लिपिक, कोषाध्यक्ष, स्वास्थ्य अधिकारी, सर्वेक्षक (Sarveyor) होते हैं। इन सब कर्मचारियो की नियुक्ति काउन्टी समिति द्वारा होती है और इन्ही के ऊपर काउन्टी के प्रबन्ध की कुशलता निर्भर करती है। इगलण्ड मे स्थानीय निकायो के अधिकारियो की नियुक्ति राजनैतिक आधार पर नही होती, जैसा अमेरिका मे होता है तथा यही कारण है कि यहाँ अमेरिका की तुलना मे शासन प्रबन्ध अच्छा रहता है। श्री मुनरो ने भी ऐसा ही मत व्यक्त किया है और कहा है कि 'इसका कारण कुछ तो यह है कि अंग्रेजी काउन्टी का प्रशासन कार्य ऐसे व्यक्तियो के हाथ मे होता ह जिनकी नियुक्ति उनकी योग्यता के कारण होती है तथा जिन्हें प्रति वर्ष अपने स्थानो को बनाये रखने के लिये राजनीति

का खेल नही खेलना पडता, पर किसी हद तक यह काउन्टी समिति के सदस्यो की बुद्धिमत्ता, उनकी सक्रियता व उनकी कुशलता के कारण भी है।[1]

बरो

स्थानीय स्वशासन की एक अन्य इकाई बरो (Borough) होती है। जैसा पहले बताया जा चुका है, बरो व नगरीय जिले मे केवल यही अन्तर होता है कि बरो को केन्द्रीय सरकार द्वारा बरो का स्तर प्रदान कर दिया जाता है तथा नगरीय जिले का वह स्तर नही मिला होता। किसी नगरीय जिले को बरो का स्थान प्राप्त करने के लिए राजा को याचिका भेजनी पडती है। उस याचिका पर प्रिवी काउन्सिल इस बात की जाँच करती है कि प्रार्थी नगर जिले को बरो का स्तर देना उचित है या नही। प्रिवी काउन्सिल अपनी जाँच मे यह देखती है कि प्रार्थी नगर जिला बरो स्तर का अधिकारी है या नहीं तथा यदि इस सम्बन्ध मे किसी अन्य स्थानीय निकाय को अथवा सम्बन्धित क्षेत्र के किसी मतदाता को कोई उचित आपत्ति नहीं होती, तो प्रिवी काउन्सिल प्रार्थी नगर जिला को बरो का स्तर प्रदान किये जाने की सिफारिश कर देती है। इसके बाद राजकीय आज्ञा (Order in Council) द्वारा उसे स्तर दिये जाने की घोषणा कर दी जाती है। पहले समय मे बरो का स्तर देते समय जनसंख्या का कोई ध्यान नहीं रखा जाता था। इसका परिणाम यह हुआ है कि अनेक बरो ऐसे है, जिनकी जनसंख्या ५००० से भी कम है तथा अनेक ग्रामीण जिले ऐसे है जिनकी संख्या उन बरो प्रदेशो से अधिक है और फिर भी उनको स्तर बरो का नहीं है। अब प्रायः उन प्रदेशो को बरो का स्तर प्रदान नही किया जाता जिनकी जनसंख्या २०,००० से कम होती है।

बरो का प्रबन्ध एक समिति द्वारा होता है, जिसे बरो समिति (Borough Committee) कहा जाता है। इसमे भी जिला समिति की तरह नगर प्रमुख (Mayor), विशिष्ट सदस्य तथा सदस्य सम्मिलित होते है। सदस्यो का निर्वाचन जनता द्वारा तीन वर्ष के लिये होता है। सदस्यो के चुनाव के लिये बरो अनेक भागो (Wards) मे बँटे होते है तथा प्रत्येक भाग के मतदाता एक सदस्य का निर्वाचन करते है। सब सदस्य मिलकर विशिष्ट सदस्यो का चुनाव करते है। विशिष्ट सदस्य सदस्यो मे से भी हो सकते है और बाहर के भी हो सकते है तथा उनकी संख्या सदस्यो की संख्या के छठे भाग के बराबर होती है। विशिष्ट सदस्यो मे से आधे प्रति तीन वर्ष बाद अवकाश ग्रहण कर लेते है। समिति की कार्यवाही मे सदस्य व विशिष्ट सदस्य एक ही स्तर पर

---

[1] 'The reason is partly to be found in the fact that the administration work of the English county is entrusted to men who are chosen for their competence and do not have to play politics in order to hold their jobs from year to year but it is also due in part to the intelligence interest and industry of the County Councillors
—*Munro*

रहते ह तथा उन्हे मतादि के विषय म कोई विशेप अधिकार प्राप्त नही होत । फिर भी अपने अनुभव के आधार पर उनका प्रभाव रहता है। समिति अपना एक नगर प्रमुख (Mayor) चुनती है । नगर प्रमुख के पद का अधिकारी व्यक्ति दुबारा फिर उसी पद के लिए चुना जा सकता ह । नगर प्रमुख का पद बडे सम्मान का पद होता है तथा प्रत्यक महत्त्व के काय म वह नगर का प्रतिनिधित्व करता है । वह बरो समिति की बैठकों का सभापतित्व करता है, उसके वाद विवाद मे भाग लेता है, तथा वह मत देने का भी अधिकारी होता ह ।

बरो के प्रशासन के सम्बन्ध म बरो समिति एक मात्र अधिकारिणी होती है यद्यपि उस पर केन्द्रीय शासन की देखरेख अवश्य रहती है । बरो समिति की शक्ति, उसके अधिकार व उसके कर्तव्यो का निर्धारण साधारणत सामान्य कानून (Common Law) स्थानीय रूप से बनाये गये उपनियमो (Byelaws), संसद के विविध अधिनियमो व उनके अन्तगत बनाये गये विविध प्रकार के नियमो के द्वारा होता है । केन्द्रीय सरकार का विविध आज्ञाओ द्वारा भी बरो समिति को अनेक अधिकार प्रदान किये जाते है और उसके अनेक कर्तव्यो का निर्धारण किया जाता है । समिति अपना काय अनेक स्थाई व अस्थाई समितियो द्वारा करती है । वित्त समिति, शिक्षा-समिति, निर्धन सहायता समिति, वृद्धावस्था पेंशन समिति, अग्नि रक्षा समिति, प्रमुख स्थाई समितियाँ होती हैं । विशेष कार्यों के लिये अस्थाई समितियो की नियुक्ति की जाती है । बरो समिति व काउन्टी समिति की सम्मिलित समितियाँ भी होती हैं, जो विशिष्ट मामलो मे परामर्शदात्री समिति के रूप मे काय करती हैं ।

बरो समिति को सब प्रकार के मामलों मे उपनियम (Bye laws) बनाने का अधिकार होता है, यद्यपि कुछ उपनियमो के लिए केन्द्रीय सरकार की स्वीकृति आवश्यक होती है । वित्त के सम्बन्ध म बरो समिति प्रमुख अधिकारिणी होता है । बरो की सम्पूर्ण निधि जो सम्पत्ति-कर आदि से एकत्रित होती है, बरो समिति की सरक्षता मे रहती है । बरो समिति को कर लगाने का तथा बरो की ओर स ऋण लेने का अधिकार होता है । समिति ही सडको का निर्माण, जल व्यवस्था मे सम्बन्धित काय सार्वजनिक स्वास्थ्य, मनोरजन के साधनो, पार्क व सार्वजनिक भवनो की देखरेख करते है । यही शिक्षा की देखरेख व निर्धनसहायता का प्रबन्ध करती है । स्थानीय सफाई गृह निर्माण व्यापार आदि पर भी यह अपना नियन्त्रण रखती है । समिति के अपने वेतनभोगी कर्मचारी व अधिकारी होते है, जिनमे लिपिक (Clerk) कोषाध्यक्ष (Treasurer) अभियता (Engineer) विश्लेषक (Analyst), मुख्य सिपाही (Chief Constable) तथा स्वास्थ्य अधिकारी (Medical Officer) प्रमुख होते हैं । इन सबकी नियुक्ति बरो समिति द्वारा की जाती है यद्यपि इन पदो के लिए कोई प्रतियोगिता नही होती । बरो मे शासन प्रबन्ध की कुशलता इन्ही अधिकारियो की क्षमता पर निर्भर करती है ।

लन्दन के स्वशासन की इकाइयाँ

लन्दन नगर निगम—लन्दन मे स्थानीय स्वशासन की व्यवस्था शेष देश के स्थानीय स्वशासन की व्यवस्था म भिन्न है । वहाँ स्थानीय स्वशासन की तीन प्रमुख इकाइयाँ है, जिनम सबसे छोटा लन्दन नगर निगम (The Corporation of the City of London) है । इस निकाय का क्षेत्र लन्दन नगर का बहुत छोटा सा भाग है, जिसका क्षेत्रफल लगभग एक वग मील का है ।

जहा तक इसके प्रबन्ध सम्बन्धी सगठन का प्रश्न है इसका प्रशासन प्रमुख एक नगर प्रमुख (Lord Mayor) होता है । उसके अतिरिक्त तीन अन्य सस्थाएँ इसके प्रशासन की देखभाल करती है । प्रशासन की एक सस्था का नाम विशिष्ट सदस्यो का अधिकरण (Court of Aldermen) है । इसमे २६ विशिष्ट सदस्य व एक नगर प्रमुख (Lord Mayor) होता है, जो जीवन भर के लिये चुने जाते है । इस अधिकरण के सदस्य लोक भवन के अधिकरण (Court of Commons Hall) के भी सदस्य होते है । विशिष्ट सदस्यो का अधिकरण ही नगर प्रमुख का चुनाव उन दो विशिष्ट सदस्यो मे से करता है, जिनको लोक भवन के अधिकरण द्वारा चुना जाता है ।

विशिष्ट सदस्यो के अधिकरण से अधिक महत्व की सस्था लोकभवन का अधिकरण (Court of Common Hall) है । इसके सदस्यो मे विशिष्ट सदस्या के अधिकरण के सब सदस्य तथा नगर की प्रमुख कम्पनियो के प्रतिनिधि सम्मिलित होते है । इस प्रकार निर्मित यह अधिकरण शरिफ व उन दो विशिष्ट सदस्यो का चुनाव करती है जिनम से विशिष्ट सदस्य का अधिकरण नगर प्रमुख को चुनता है ।

उक्त दोनो अधिकरणो मे अधिक महत्व की सस्था लोक-समिति का अधिकरण (Court of Common Council) है, जिसमे नगर के प्रशासन की वास्तविक शक्ति निहित है । इस समिति म दो सौ सदस्य है, जिनका चुनाव प्रति वष होता है । २६ विशिष्ट सदस्य (Aldermen) भी इसके सदस्य होते है । इसी समिति को नगर के प्रबन्ध के लिये उपनियम (Byelaws) बनाने का अधिकार प्राप्त है । अपने क्षेत्र के पुलों व सडको की देखभाल करना इसका काम है । अनेक सम्पत्तियो पर भी इसका अधिकार होता है । अनेक सम्पत्तियो का वह प्रबन्ध भी करती है । इसका अपने अधिकारो का क्रियान्वित करने म पुलिस और दीवानी व फौजदारी के न्यायालय सहायता करते है ।

लन्दन काउन्टी—लन्दन के स्थानीय स्वशासन की दूसरी इकाई लन्दन काउन्टी है, जिसके क्षेत्र का क्षेत्रफल लगभग ११७ वगमील तथा जिसकी जनसख्या लगभग ४० लाख है । इस इकाई के प्रशासन का प्रबन्ध लन्दन काउण्टी समिति (London County Council) के हाथ म है । इस समिति के १२४ निर्वाचित सदस्य तथा २० विशिष्ट सदस्य (Aldermen) होते हैं । सदस्य ३ वष के लिये चुने जाते है । ये सदस्य अपने मे से या बाहर से विशिष्ट सदस्यो को चुनते हैं जिनका कायकाल

६ वर्ष का होता है तथा जिनमें से आधे प्रति तीन वर्ष बाद अवकाश ग्रहण कर लेते हैं। सदस्य व विशिष्ट सदस्यों से इस प्रकार लन्दन काउन्टी समिति का निर्माण होता है, जिसके द्वारा एक प्रधान (Chairman) चुना जाता है। इस काउन्टी समिति के कर्त्तव्य व अधिकार प्राय वैसे ही हैं, जैसे अन्य बरो काउन्टी समिति के होते हैं। समिति अपने क्षेत्र की सफाई स्वास्थ्य, सड़कों, पुलों, अग्नि सुरक्षा, सार्वजनिक स्वास्थ्य, गृह निर्माण शिक्षा, मनोरंजन गृहों, सार्वजनिक मेलों, ट्राममार्गों आदि से सम्बन्धित कार्य के लिये उत्तरदायी है। समिति अपना कार्य १६ समितियों द्वारा करती है, जिनमें १८ साधारण समितियाँ व एक कार्यकारिणी समिति (Executive Committee) है जिसके सदस्य उक्त १८ समितियों के प्रधान होते हैं।

केन्द्रीय बरो—लन्दन के स्थानीय स्वशासन की तीसरी इकाई बरो (Metropolitan Borough) है। लन्दन काउन्टी के अन्तर्गत ऐसे २८ बरो हैं तथा उन पर लन्दन काउन्टी समिति की देखरेख रहती है। इनका प्रबन्ध भी समितियों द्वारा होता है। इनके अधिकार व कर्त्तव्य बरो समिति के अधिकारों व कर्त्तव्यों से कम होते हैं। इनका कार्य मुख्य सड़कों का निर्माण व उनकी मरम्मत करना तथा अपने क्षेत्र में सफाई, स्वास्थ्य प्रकाश, शिक्षा आदि की व्यवस्था करना होता है। संक्षेप में, ये इकाइयाँ लन्दन काउन्टी समिति के पूरक की तरह कार्य करती हैं तथा उन सब कार्यों में काउन्टी की सहायता करती हैं जो काउन्टी के कार्यक्षेत्र के होते हैं।

उक्त तीन संस्थाओं के अतिरिक्त एक अन्य इकाई भी है, जिसे केन्द्रीय लन्दन (Metropolitan London) कहा जाता है। इसके विषय में ध्यान देने की बात यह है कि इस इकाई का स्थानीय प्रशासन से कोई सम्बन्ध नहीं है और न इसकी कोई प्रबन्धकारिणी समिति ही है। इस इकाई का सम्बन्ध केवल पुलिस प्रशासन व शान्ति एवं व्यवस्था बनाये रखने के कार्य से है।

ऊपर के विवरण से जैसा हमने देखा, स्थानीय स्वशासन की इकाइयाँ कई प्रकार की हैं। इसके अतिरिक्त यह भी स्मरणीय है कि ग्रेटब्रिटेन के तीनों प्रमुख प्रदेश—इंगलण्ड व वेल्स उत्तरी आयरलण्ड तथा स्कॉटलण्ड में उनका ढाँचा एक सा नहीं है तथा उनके नामों में भी भिन्नता पाई जाती है। उदाहरण के लिये इंगलण्ड में सब से छोटी इकाई परिश है जो ग्रामीण जिले का एक भाग होता है। उत्तरी आयरलण्ड में नगर आयोग (Town Commission) नाम की भी एक इकाई होती है, जिसका प्रबन्ध नगरायुक्त (Town Commissioner) करता है। लन्दन में, जैसा हमने देखा, स्थानीय स्वशासन की व्यवस्था शेष देश से अलग ही तरह की है। नीचे की तालिका से सम्पूर्ण ब्रिटेन के स्थानीय स्वशासन की इकाइयों की प्रबन्ध समितियों का ढाँचा ज्ञात हो जायेगा।[1]

---

[1] For reference please see Britain An Official Handbook 1963 edition pp 71 72 The figures for England and Wales are excluding the County of London

इंगलैण्ड व वेल्स

काउन्टी समितियाँ (County councils)		६१
काउन्टी बरो समितियाँ (County borough councils)		८३
नॉन काउन्टी बरो समितियाँ (Non county borough councils)		३१८
नगरीय जिला समितियाँ (Urban district councils)		५६४
ग्रामीण जिला समितियाँ[1] (Rural district councils)		४७४
परिश समितियाँ (Parish councils)	लगभग	७५००
परिश सभायें (Parish meetings)	"	३३००

उत्तरी आयरलण्ड

काउन्टी समितियाँ (County councils)	६
काउन्टी बरो समितियाँ (County borough councils)	२
बरो समितियाँ (Borough councils)	९
नगरीय जिला समितियाँ (Urban district councils)	२५
नगर आयुक्त (Town commissioner)	१
ग्रामीण जिला समितियाँ (Rural district councils)	३१

स्कॉटलैण्ड

काउन्टी समितियाँ[2] (County councils)		३३
नगर समितियाँ (Town councils)		१९८
(क) नगर काउन्टियाँ (City counties)	४	
(ख) बड़े बर्ग (Large burghs)	२०	
(ग) छोटे बर्ग (Small burghs)	१७४	
जिला समितियाँ (District councils)		१९९

लन्दन नगर

लन्दन काउन्टी समिति (London county council)	१
लन्दन नगर निगम (Corporation of the City of London)	१
केन्द्रीय बरो समितियाँ (Metropolitan borough councils)	२८

प्रबन्धकारिणी समितियों का निर्माण

स्थानीय स्वशासन की विविध इकाइयों के प्रसंग में यद्यपि मोटे रूप में हम यह देख चुके हैं कि प्रत्येक प्रकार की इकाई की प्रबन्धकारिणी समिति का निर्माण कैसे होता है तथा उसके प्रमुख कर्तव्य क्या होते हैं, फिर भी समष्टि रूप में प्रबन्धकारिणी समितियों पर इन विषयों के सम्बन्ध में विचार करना भी उपयोगी होगा। जहाँ तक

[1] This figure is including the Isles of Scilly

[2] County councils are combined for certain purposes

इन समितियो के निर्माण का प्रश्न है, इन समितिया मे कुछ अवतनिक निर्वाचित सदस्य व कुछ समितियो मे सदस्यो द्वारा निर्वाचित विशिष्ट सदस्य होते है। उनका एक प्रधान होता है, जिसका काय समितिया का सभापतित्व करने के अतिरिक्त नगर की ओर से विविध अवसरो पर उसका प्रतिनिधित्व करना होता है। इगलण्ड व वेल्स तथा आयरलैण्ड के अधिकाश बरो नगरो मे प्रधान मेयर (Mayor) कहलाता है। लन्दन नगर व कुछ अन्य महत्वपूर्ण नगरो म उसे लाड मेयर कहा जाता है। स्काटलण्ड की काउन्टियो मे उसे कन्वीनर (Convener) तथा बर्गों (burghs) म उसे प्रोवोस्ट (Provost) या लाड प्रोवास्ट (Lord Provost) कहा जाता है।

समिति के सदस्य के पद का कायकाल साधारणत तीन वष व विशिष्ट सदस्य के पद का कायकाल साधारणत छह वष होता है। किन्ही इकाइयो म सम्पूर्ण समिति एक साथ अवकाश ग्रहण करती है, तो किन्ही म उनके निर्वाचन प्रति वष होते हैं, क्योकि उनमे सदस्यो म से एक तिहाई प्रति वष अवकाश ग्रहण करते है। स्थानीय निकायो के निर्वाचन की व्यवस्था १९४९ के जन प्रतिनिधित्व अधिनियम (Representation of the People Act 1949) के अनुसार है। इस व्यवस्था के अनुसार वह व्यक्ति मतदाता हो सकता है, जिसकी आयु निश्चित दिनाक पर २१ वष या उससे अधिक हो तथा जो सम्बन्धित क्षेत्र का निवासी हो या कम से कम १० पौंड वार्षिक लगान की भूमि या अन्य सम्पत्ति का स्वामी या किरायेदार हो। उत्तरी आयरलैण्ड मे मतदाता के लिए यह भी आवश्यक है कि वह या तो वहा पैदा हुआ हो या वह सयुक्त राज्य मे सात वष से लगातार रह रहा हो।

स्थानीय निकायो के काय

साधारणत स्थानीय निकायो का काम उन साधारण समाज सेवाओ का सम्पादन करना है, जिनके लिए किसी ससदीय कानून के अन्तगत यह व्यवस्था की गई हो कि उन सेवाओ का सम्पादन स्थानीय निकायों द्वारा किया जायगा। इसके अतिरिक्त स्थानीय निकाय वे अनेक काय भी करते हैं, जिनके लिए उन्हे समय समय पर केन्द्रीय सरकार के विविध विभाग आदेश देते रहते हैं अथवा जिनके लिए स्थानीय निकाय अपने कायक्षेत्र की सीमा के अन्तगत स्वय यह निश्चय करते हैं कि व उन्हे करे।

प्रत्येक निकाय का दायित्व उसके प्रकार पर निभर करता है। उदाहरणाथ इगलण्ड व वेल्स म सब बरो समितिया प्राय सर्वोद्देश्यीय (all purpose) समितियाँ होती है, जब कि काउन्टी समितियाँ तथा काउन्टी जिला समितिया पर निश्चित व विशिष्ट कार्यों का ही दायित्व होता है। काउन्टी समितियाँ प्राय पुलिस, अग्नि व नागरिक रक्षा की व्यवस्था का काय करती हैं तथा जिला समितियाँ केवल सफाई, प्रकाश, पानी आदि की व्यवस्था का ही काय करती हैं। अनेक निकाय नगर तथा ग्राम नियोजन का काय तथा शिक्षा, स्वास्थ्य व समाज कल्याण का काय भी करते हैं। परिषद सभाओ के काय बिलकुल साधारण प्रकार के होते हैं। स्कॉटलण्ड में काउ

टियां की नगर समितियां सब मर्वोद्देश्यीय समितियां है। उत्तरी आयरलैण्ड के निकायो के काय प्राय वसे ही हैं, जसे इगलण्ड व वेल्स के निकायो के ह, पर वहां स्थानीय निकाय प्राय पुलिस, अग्नि व नागरिक रक्षा का काय नही करत ।

लन्दन काउन्टी समिति व केन्द्रीय करो समितियों के काय का विभाजन इस प्रकार का है कि स्थानीय रूप स प्रबन्ध के योग्य विषय करो समितियो के अधीन तथा पूरे लन्दन की दृष्टि स समष्टि रूप स प्रबन्ध योग्य विषय लन्दन काउन्टी समिति के अधीन रहते हैं। लन्दन नगर निगम यद्यपि सब उद्देश्यीय निकाय नही है, क्योकि शिक्षा आदि का काय यहां भी लन्दन काउन्टी समिति द्वारा किया जाता है, पर स्थानीय महत्व के अन्य सब काय अपन क्षेत्र म वह स्वय ही करता है।

स्थानीय निकायो के कार्यों को मोट रूप स तीन भागो म बांटा जा सकता है पहले प्रकार के काय वे हैं, जिन्हे वातावरण सम्बन्धी (environmental) काय कहा जाता है तथा जिनमे सफाई, प्रकाश, पानी की व्यवस्था जसे काय सम्मिलित होत हैं। दूसरे प्रकार के काय व हैं, जिन्हे सुरक्षा सम्बन्धी (protective) काय कहा जाता है तथा जिनके अन्तगत अग्नि-सेवा, पुलिस सेवा तथा नागरिक रक्षा सेवा जैसे काय आत है। तीसरे प्रकार के काय वे होते हैं, जिन्हे वैयक्तिक (personal) काय कहते है तथा जिनमे स्वास्थ्य, शिक्षा, गृह निर्माण आदि जसे काय सम्मिलित होते हैं। कुछ स्थानीय सस्थाय व्यापार-काय भी करती हैं तथा यातायात, सचार, बन्दरगाहो की व्यवस्था आदि लाभ प्राप्ति के आधार पर करती है। पर ऐसा अब बहुत कम होता है।

स्थानीय निकायो की अर्थ-व्यवस्था

स्थानीय निकायों की आय के साधनो मे सबसे प्रमुख राजकीय अनुदान है, जो उन्हे केन्द्र से प्राप्त होता है। इसके अतिरिक्त स्थानीय करो, ऋणो, व्यापारिक आय, किराये, शुल्क आदि अन्य अनेक साधनो से भी उनकी बहुत कुछ आय होती है। स्थानीय निकायो के व्यय का लगभग एक तिहाई भाग प्राय सरकारी अनुदान से पूरा होता है तथा इगलण्ड व वेल्स तथा स्कॉटलैण्ड मे यह अनुदान इकट्ठा दिया जाता है, जब कि उत्तरी आयरलण्ड म यह अनुदान विषय वार निश्चित किया व दिया जाता है। स्थानीय करो मे वे कर सम्मिलित होते है, जिन्हे स्थानीय निकाय भूमि व भवनो के मालिक व किरायेदारो पर लगाते है। स्थानीय निकायो के लगभग एक तिहाई व्यय की पूर्ति स्थानीय करो द्वारा होती है। प्राय सभी महत्वपूण निकाय केन्द्रीय सरकार की अनुमति से ऋण ले सकते हैं तथा अपने बडे बडे व्ययो की पूर्ति कर सकते है। निकायो की अथव्यवस्था पर निकायो की समितियो का नियन्त्रण रहता है तथा उनके द्वारा किये हुए आय व्यय का निरीक्षण सरकारी निरीक्षक द्वारा किया जाता है।

स्थानीय स्वशासन के सुधार के सुझाव

स्थानीय स्वशासन की सस्थाओ के वतमान ढांचे के अस्तित्व मे आने के बाद से स्थिति बदल गई है। देश की आबादी बहुत कुछ बढ गई है। स्थानीय निकायों के

कार्यों का क्षेत्र भी लगातार बढ ही रहा है तथा अब वे अनेक ऐसे काय भी करन लग हैं, जिनका महत्व केवल स्थानीय ही नही है, वरन् जिनका महत्व राष्ट्रीय है। जनसख्या की वृद्धि तथा कार्यक्षेत्र की व्यापकता के कारण, यह अनुभव किया गया है कि स्थानीय स्वशासन के ढाचे मे परिवर्तन होना आवश्यक है। परिणामस्वरूप सन् १९५७ म एक राजकीय आयोग (Royal Commission) की नियुक्ति वृहत्तर लन्दन के स्थानीय स्वशासन की व्यवस्था पर विचार करने के लिए तथा उसके कुछ ही समय बाद दो स्थानीय स्वशासन आयोग (Local Government Commission) इगलड व वेल्स के स्थानीय स्वशासन के सुधार के विषय म प्रतिवेदन देने के लिये नियुक्त किये गये। पहले आयोग के प्रतिवेदन मे यह सुझाव दिया गया कि स्थानीय स्वशासन की मूल इकाई वृहत्तर लन्दन मे बरो हो तथा उसकी जनसंख्या १००,००० से २५०,००० के बीच की हो। इस आयोग ने यह सुझाव भी दिया कि वृहत्तर लन्दन के लिए एक समिति हो, जो उन कार्यों का सम्पादन करे, जिनका सम्पादन बरो अलग अलग अच्छी तरह से न कर सकते हो। सरकार द्वारा ये सुझाव मान लिये गये हैं तथा इस सम्बन्ध मे वह नया व्यवस्थापन इस ध्येय से प्रस्तुत करना चाहती है कि नई व्यवस्था सन् १९६५ से प्रारम्भ हो जाये। इगलण्ड के लिये नियुक्त किये गये आयोग ने भी अपना प्रतिवेदन कुछ भागो के विषय मे अन्तिम रूप से दे दिया है, तथा कुछ के विषय म उसने अस्थाई सुझाव दे दिये है। वेल्स के लिये नियुक्त आयोग ने भी अपना प्रतिवेदन दे दिया है तथा उसके प्रतिवेदन का सार यह है कि बडे-बडे निकायो का निर्माण किया जाय, जिससे उनकी संख्या घटे और काय कुशलता बढे। पर सम्पूर्ण व्यवस्था का अन्तिम रूप दिये जाने से पहले आयोगो को वर्तमान स्थानीय निकायो व अन्य सम्बन्धित संस्थाओ से परामर्श करना है तथा जब वे अपने अन्तिम प्रतिवेदन केन्द्रीय सरकार को दे देंगे, तब इस विषय मे राजकीय आज्ञा द्वारा कोई कार्यवाही हो सकती है।

SELECT READINGS

Bailey	British Parliamentary Democracy
Herman Finer	English Local Government
Jackson	Local Government in England and Wales
Jennings	The British Constitution
Robson	The Development of Local Government
Smellie	A History of Local Government
Warren	The English Local Government System

खण्ड २

संयुक्त राज्य अमेरिका

११

अमेरिका के सविधान का विकास व स्वरूप

"हमारा यह अटल निश्चय है कि मृतकों का मरना व्यर्थ नहीं जायेगा। ईश्वर के अधीन इस जाति मे स्वतन्त्रता का नया जन्म होगा और ऐसी सरकार जो जनता की होगी, जनता के द्वारा होगी तथा जनता के लिये होगी, इस पृथ्वी से समाप्त नहीं होने पायेगी।"

—अब्राहम लिकन

अमेरिका का वतमान सविधान सन् १७८६ का सविधान कहलाता है। पर उसका यह सविधान यकायक नहीं बन गया, वरन् उसके पीछे उन लगभग १५० वर्षों का इतिहास है, जिनमे इगलण्ड व यूरोप की एक बहुत बडी जनसख्या अमेरिका के महाद्वीप पर बसी और फिर उसने अपने का स्वतन्त्र घोषित करके धीरे-धीरे अपने नये राष्ट्र के सवैधानिक ढाँचे का निर्माण किया और उसे वतमान रूप दिया। प्रस्तुत अध्याय में हम उसके विकास की प्रक्रिया व उसके स्वरूप का ही अध्ययन करेंगे और यह देखेंगे कि किस प्रकार विकास के विविध स्तरो से होकर अमेरिका के सविधान ने अपना वर्तमान स्वरूप धारण किया तथा उसके वतमान स्वरूप की क्या-क्या विशेषतायें हैं।

अमेरिका के सविधान का विकास

उपनिवेश निर्माण

इगलण्ड व यूरोप से इतनी बडी सख्या मे लोगो के वहाँ जाकर बसने के अनेक कारण थे। पर उनमे सबसे प्रमुख कारण जीविकोपाजन था। सत्रहवी शताब्दी के प्रारम्भ मे यूरोप को एक बडे आर्थिक सकट का सामना करना पडा था। असख्य जनता को बेकारी का शिकार होना पडा था। दुर्भाग्य से फसलें भी लगातार खराब होती रही। फलत यूरोप के बहुसख्यक लोगो को अपनी जीविका कमाने के लिये अमेरिका के महाद्वीप म शरण लेनी पडी। धम सम्ब धी गडबडी के कारण भी अनेक लोग अमेरिका मे बसने के लिय गये। जेम्स प्रथम के समय मे अनेक प्यूरिटन लोग (Puritans) इगलैंड छोडकर इसलिये हालड मे जा बसे थे कि वहा वे स्वतन्त्रता पूवक अपने धम का पालन कर सकगे। बाद मे उन्होंने भी यही ठीक समझा कि वे अमेरिका के नये जगत मे जा बस। परिणामस्वरूप वे सब न्यू प्लाईमाउथ जा बसे।

चार्ल्स प्रथम के समय मे धार्मिक अत्याचार के और अधिक बढ जाने के कारण भी बहुत से प्यूरिटन लोग अमेरिका गये और मसाचूसेट्स मे बस गये। अनेक अंग्रेजी कैथोलिक लोगो ने भी अमेरिका को अपना घर बनाया और मैरीलण्ड मे बस गये। क्रॉमवेल की विजय के बाद राजा के पक्षपाती अनेक कैवलियर लोग भी भय के मारे इगलण्ड छोड गये तथा वर्जिनिया मे जा बसे। प्रारम्भ मे अमेरिका मे अधिकाश लोग इगलैण्ड से ही आकर बसे। पर बाद म जर्मनी, आयरलण्ड, स्कॉटलैण्ड, स्विटरजरलण्ड, फ्रास, पुर्तगाल व स्पेन आदि से भी विविध कारणो से असख्य लोग अमेरिका गये और उसके विविध प्रदेशो म बस गये। योरोप के लोगो का यह अभियान बहुत दिनो तक चलता रहा। परिणामस्वरूप अमरिका की जनसख्या जो सन् १६६० में लगभग ढाई लाख थी, बढकर सन् १७७५ मे लगभग दस गुनी अथात् पच्चीस लाख हो गई।

जो लोग इगलण्ड से आये, वे स्वभावत अपनी भाषा के साथ साथ अपनी सस्कृति, अपनी परम्परा तथा स्वतन्त्रता, स्वशासन व जीवन सम्बन्धी विविध प्रकार के विचार लाये। यूरोप के देशो से आये हुए लोग भी उनके साथ घुले मिले तथा सब प्रकार के लोगो के घुलने मिलने स एक नये प्रकार की सस्कृति का उदय हुआ, जिसमे इगलैण्ड व यूरोप दोनो की सस्कृतियो का सम्मिश्रण हुआ था। एक सुव्यवस्थित देश से आये हुए लोग होने के कारण अधिकाश लोग व्यवस्थाप्रिय थे, अत सभी ने यह आवश्यक समझा कि उपनिवेशो की स्थापना के लिये इगलण्ड की मातृ सरकार से विधिवत् आज्ञा प्राप्त हो जाये। इगलैण्ड के राजा ने तत्सम्बन्धी आज्ञा का प्रपत्रो (Charters) के रूप मे विविध प्रकार के व्यक्तियो को व सस्थाओं को प्रदान किया। ये प्रपत्र कभी व्यापारिक कम्पनियो का, कभी विशेष व्यक्तियों का तथा कभी अन्य उपनिवेश स्थापना करने वालो को दिये गये। परिणामस्वरूप अमेरिका म उपनिवेशो की स्थापना का दौर चला और १७७६ तक अमेरिका मे अलग-अलग १३ ऐसे उपनिवेशो की स्थापना हो गई, जो अपने आन्तरिक मामलो मे स्वशासित होते हुए भी इगलण्ड के आधिपत्य मे थे।

इस प्रकार जिन उपनिवेशो की स्थापना अमेरिका मे हुई, वे मुख्यत तीन प्रकार के थे। पहले प्रकार के उपनिवेश वे उपनिवेश थे, जो राजकीय या राजमुकुट के उपनिवेश (Royal or Crown Colonies) कहे जाते थे। दूसरे प्रकार के उपनिवेश वे उपनिवेश थे, जो स्वामित्व पर आधारित थे तथा जिन्हे स्वामित्व उपनिवेश (Proprietory Colonies) कहा जाता था। उपनिवेशो का तीसरा प्रकार उन उपनिवेशो का था, जिन्हे प्रपत्र उपनिवेश (Charter Colonies) कहा जाता था। इन सब प्रकार के उपनिवेशो के स्तर म यद्यपि थोडा बहुत अन्तर था, पर सब की सामान्य बात यह थी कि वे अपने आन्तरिक मामलो म पर्याप्त रूप से स्वतन्त्र थे और उनके परराष्ट्र सम्बन्धी मामलो व सेना सम्बन्धी मामलो का सचालन इगलण्ड की सरकार द्वारा होता था।

स्वतंत्रता की ओर

नये स्थान पर जाकर बसने की नयी समस्याओ को हल करने के बाद साधारण भरण पोषण की समस्याओं से उपनिवेशो के निवासियों का जैसे जैसे छुटकारा मिलता गया, उनमे सामाजिक व राजनैतिक चेतनता आती गई तथा वहा के लोग भावनात्मक दृष्टि से इगलण्ड से दूर होते गये। उनमे पूर्ण स्वतंत्रता पर आधारित पूर्ण स्वशासन की इच्छा प्रबल होने लगी तथा इगलण्ड का नाममात्र का आधिपत्य भी उन्हे खटकने लगा। जिस इगलण्ड के अधिकार पत्रो द्वारा उपनिवेशो की स्थापना हुई थी, वे ही उपनिवेश उसकी सत्ता की उपेक्षा कर, यह बात इगलण्ड के लिये असह्य होना स्वाभाविक था। परिणामस्वरूप एक ओर यदि उपनिवेशो ने अपने को इगलण्ड की सत्ता से अलग करने का प्रयत्न किया तो दूसरी ओर इगलैण्ड की राजसत्ता ने उसे अपनी ओर खीचकर अपने आधिपत्य को और अधिक दर्शाने का प्रयत्न किया। उदाहरणार्थ, सन् १७६३ मे इगलैण्ड व फ्रास के सातवर्षीय युद्ध के समाप्त होने पर इगलण्ड की सरकार ने इस बात का प्रयत्न किया कि अधीनस्थ उपनिवेश होने के कारण अमरिका के उपनिवेश भी इस युद्ध का व्यय वहन करने मे भागी बने और उपनिवेशो की रक्षा व शासन प्रबध पर होने वाले व्यय का भी कुछ भार स्वय उठाये। व्यापार सम्बधी कानूनो को भी कडा करने के प्रयत्न किये गये। परिणाम यह हुआ कि जितनी अधिक कठोरता इगलण्ड की ओर से बरती गई, उतने ही अधिक अमेरिका के उपनिवेश इगलैण्ड से दूर होते गये तथा इगलण्ड की ओर से की गई कठोरता की प्रतिक्रिया के कारण अमरिका के नवीन राष्ट्र का उदय स्पष्ट होता गया।

-- --इगलण्ड की ओर से बरती गई कठोरता का विरोध बढा। उन कानूनों का सुधार करने के लिये या उन्हे समाप्त करने के लिये उपनिवेशो की ओर से आवाज उठी और यद्यपि उस समय इगलण्ड से पूर्ण सम्बन्ध विच्छेद की बात की कल्पना भी नहीं की जा सकती थी तथापि उस आवाज के माध्यम से व्यक्ति की स्वतत्रता व मनुष्य के अधिकारों के विचार को अत्यधिक बल मिला। इगलण्ड के कठोर कानूनो का विरोध जनता की आवाज बन गया तथा मैसाचुसेट्स मे साम (Sam) व जॉन आदम्स (John Adams) और वर्जीनिया मे पैट्रिक हेनरी (Patrick Henry) व थामस जफरसन (Thomas Jefferson) जैसे क्रान्तिकारियो ने उस आवाज को और बुलद बनाया। परिणाम यह हुआ कि अवाछनीय कानूनो व आज्ञाओ का विरोध जानबूझ कर हुआ। इगलण्ड की सरकार की ओर से यह स्वाभाविक था कि अमरीका के लोगो के द्वारा किये हुए विरोध को कठोरतापूर्वक दबाया जाय। जब जार्ज तृतीय ने सन् १७६० मे राजसिंहासन सँभाला, तो विरोध को दबाने मे उसने और भी अधिक कठोरता दिखाई तथा उसकी यह कठोरता ही अमेरिका व इगलण्ड के सम्बन्ध विच्छेद का कारण सिद्ध हुई। दोनो पक्षो मे समझौते के सब

प्रयत्न असफल सिद्ध हुए तथा सन् १७७६ तक ऐसी परिस्थिति आ गई कि उपनिवेश के लोगों के समक्ष केवल यही विकल्प रह गया कि या तो वे इगलण्ड की सरकार के समक्ष पूर्णत अपने घुटने टेक दें या फिर खुलकर उसके विरुद्ध क्रान्ति कर। अमरिका के उपनिवेशों के लोगों ने इगलण्ड के विरुद्ध क्रान्ति का ही निश्चय किया तथा जाज वाशिंगटन (George Washington) के योग्य नेतृत्व म वे अपनी स्वतन्त्रता के लिए लडे और अत म ४ जुलाई सन् १७७६ को उनकी ओर से वह उद्घोषणा की गई, जिसे स्वतन्त्रता की उद्घोषणा कहा जाता है। इस घोषणा का आधार यह विश्वास था कि सब व्यक्ति स्वतन्त्र उत्पन्न होते हैं तथा उन्ह उसी प्रकार स्वतंत्र रहकर जीवित रहने का, अपनी स्वतन्त्रता का उपभोग करने का और अपने सुख की साधना करने का अधिकार है। घोषणा द्वारा लोकतन्त्र के इस सिद्धान्त को स्पष्ट मान्यता दी गई कि मनुष्य के अधिकार प्राकृतिक ह और उन्ह मनुष्य कृत कृत्रिम व्यवस्था द्वारा छीना नहीं जा सकता। व्यक्ति के राजनैतिक दायित्वों का आधार केवल उसकी स्वीकृति ही हो सकती है तथा यदि कोई सरकार अत्याचार करती है, तो जनता को इस बात का पूरा अधिकार है कि वह उसके विरुद्ध क्रान्ति करके उसे बदल दे। स्वतन्त्रता की इस ऐतिहासिक उद्घोषणा मे यह स्पष्ट कर दिया गया कि अमरिका के सब उपनिवेश अपने मे पूर्ण स्वतन्त्र है तथा इगलैण्ड के राजमुकुट का उन पर नाममात्र का भी आधिपत्य नही है। इसके अतिरिक्त वे परस्पर भी एक दूसरे के आधीन न होकर पूर्ण स्वतन्त्र हैं, यह बात भी उस घोषणा मे स्पष्ट कर दी गई।

सवर्गीय व्यवस्था की स्थापना

स्वतन्त्रता के इस आन्दोलन के प्रारम्भिक चरणों म सामान्य विषयों का प्रबन्ध महाद्वीपीय काग्रेस (Continental Congress) द्वारा किया जाता रहा था, तथा उसके अधिकार का कोई संवैधानिक आधार नही था। पर बाद म जब युद्ध की सम्भावना बढती ही गई, तो यह आवश्यक समझा गया कि एक ऐसी सम्मिलित सरकार बनाई जाय, जिसका आकार स्थाई हो तथा जिसकी शक्ति व जिसके अधिकार और अधिक व्यापक हो। १२ जून सन् १७७६ को प्रत्येक उपनिवेश से एक एक सदस्य लेकर एक नई समिति का निर्माण किया गया, जिसका काय ऐसे सवर्ग (Confederation) के सविधान पर विचार करना था, जिसके अन्तर्गत एक होकर सभी उपनिवेश स्वतन्त्रता सग्राम को चला सके तथा आन्तरिक व्यवस्था बनाये रख सकें। नवम्बर १७७७ मे महाद्वीपीय काग्रेस न (जो उस समय तेरह नवीन उपनिवेशीय राज्यों की सम्मिलित संस्था थी तथा जिसके द्वारा उस समय सामान्य विषयों के प्रबन्ध का सचालन किया जाता था) सवर्ग व स्थाई सघ के निर्माण सम्बन्धी धाराओं को स्वीकार कर लिया तथा यह निश्चय किया गया कि जब सब राज्य पृथक-पृथक उनकी पुष्टि कर दे, तो उसे कायरूप दे दिया जाय। सन् १७८१ तक राज्यों ने

उनकी पुष्टि कर दी। इस प्रकार निर्मित धाराओं से अमरीका के संयुक्त राज्यों (United States of America) के पहले लिखित संविधान का निर्माण हुआ।[1]

संवग के संविधान के अन्तर्गत एक ऐसी केन्द्रीय सरकार की स्थापना की गई, जिसकी शक्ति व जिसके अधिकार निश्चय व सीमित थे। प्रभु सत्ता राज्यों में निहित रखी गई तथा केन्द्रीय सरकार की शक्ति व उसके अधिकार सीमित रखे गये। संवग के संविधान का उद्देश्य संयुक्त १५ स राज्यों की सम्मिलित प्रतिरक्षा (Defence), उनकी सुरक्षा (Security) उनकी स्वतन्त्रता (Liberty) व पारस्परिक कल्याण की साधना की व्यवस्था करना था। संयुक्त राज्यों के सामान्य हितों की साधना के उद्देश्य की पूर्ति के लिये तेरह राज्यों के प्रतिनिधियों की एक प्रतिनिधि कांग्रेस (Congress of Delegates) की स्थापना की व्यवस्था की गई, जिसकी बैठक वार्षिक किये जाने का निश्चय किया गया। प्रतिनिधि कांग्रेस के लिये प्रत्येक राज्य कम से कम दो व अधिक से अधिक सात प्रतिनिधि भेजने का अधिकारी बनाया गया, यद्यपि व्यवस्था ऐसी की गई कि प्रत्येक राज्य के प्रतिनिधि मण्डल का मत एक ही गिना जाये। यह भी व्यवस्था की गई कि किसी प्रस्ताव की स्वीकृति के लिये तेरह राज्यों में से नौ का बहुमत आवश्यक होगा। कांग्रेस का रूप एक सदनीय (Unicameral) रखा गया तथा शक्ति के पृथक्करण के सिद्धान्त का पालन उसके अन्तर्गत नहीं किया गया।

संवग की व्यवस्था के अन्तर्गत केन्द्रीय सरकार ने राष्ट्र के शासन को सुसंगठित बनाने की दृष्टि से महत्वपूर्ण कार्य किया तथा उसके क्रिया-कलाप से संघीय प्रशासन के विचार को बड़ा बल मिला। महाद्वीपीय कांग्रेस के विपरीत संवग की कांग्रेस की शक्तियाँ व उसके अधिकार निश्चित व स्पष्ट थे। उसे उन सब विषयों के प्रबन्ध का अधिकार प्राप्त था, जो सब राज्यों के सामान्य हित के थे। उसे युद्ध की घोषणा करने का व सन्धि करने का, दौत्य सम्बन्धों की स्थापना के लिये अपने राजदूतों को भेजने का व अन्य देशों के राजदूतों को अपने यहाँ स्थान देने का, अन्य देशों के साथ समझौते करने का, मुद्रा जारी करने का, भारतीयों के साथ किये जाने वाले व्यापार पर नियन्त्रण रखने का, ऋण लेने का, समुद्री सेना बनाने का, डाकखाने की व्यवस्था करने का तथा राज्यों की फौजों से मिलकर बनी हुई सेना के बड़े अफसरों की नियुक्ति का निश्चित अधिकार प्राप्त था। पर इन सब अधिकारों के होते हुए भी

---

1 The Committee "to prepare and digest 'the form of a confederation to be entered into between these colonies, had been appointed on July 12 1776 the day after the Committee to prepare the Declaration of Independence was appointed The instrument called the Articles of Confederation and Perpetual Union was adopted by the Continental Congress in November 1777 and it formed the first written Constitution of the United States of America"

केन्द्रीय सरकार को यह अधिकार नहीं दिया गया था कि वह कर लगा सके और विविध राज्यो के बीच होने वाले व्यापार का नियंत्रण कर सके। संघ की व्यवस्था सम्बन्धी धाराओ मे इस बात की भी कोई व्यवस्था नहीं की गई थी कि उस दशा मे जब कोई राज्य केन्द्र के आदेशो का पालन न करे, अथवा केन्द्र द्वारा अन्य देशो के साथ की हुई संधियो के दायित्वो का पालन न करे, तो केन्द्र उसके साथ उचित कार्यवाही कर सके। संघ की व्यवस्था मे राष्ट्रीय कार्यपालिका की स्थापना के विषय मे भी कोई व्यवस्था नहीं की गई थी और न उसके अन्तर्गत किसी कार्यपालिका का प्रबन्ध ही किया गया था। न्याय के क्षेत्र मे केवल एक ऐसे अपील न्यायालय की स्थापना की व्यवस्था की गई थी, जो केवल उन मामलो की सुनवाई कर सकता था, जिनका सम्बन्ध युद्ध काल मे समुद्र मे की गई गिरफ्तारियो से हो।

संवर्गीय व्यवस्था की असफलता

जिस प्रकार के केन्द्र की स्थापना संघ की व्यवस्था सम्बन्धी धाराओ मे की गई, उसे युद्ध के पूर्व के समय मे अपना कार्य करने मे अधिक कठिनाई नहीं हुई। युद्ध की आपत्ति के कारण राज्यो से केन्द्र को आवश्यक वित्तीय सहायता प्राप्त होती रही और केन्द्र उसके द्वारा अपना कार्य करता रहा। पर युद्धोत्तर काल मे उसका कार्य कठिन हो गया। कर लगाने के अधिकार के न होने मे केन्द्र के पास अपने व्यय को पूरा करने के लिये इसके अतिरिक्त कोई विकल्प न था कि वह राज्यो से सहायता मांगे। सहायता देना या न देना राज्यो के हाथ की बात थी और केन्द्र को इस बात का कोई अधिकार नहीं था कि वह सहायता देने के लिये अथवा अन्य दायित्वो को पूरा करने के लिये राज्यो को विवश कर सके। परिणाम यह हुआ कि अनेक राज्यो ने केन्द्र को वह सहायता न दी जो उन्हें देनी चाहिये थी। कुछ राज्यो ने उन संधियो के दायित्वो का निर्वाह भी न किया जिन्हें केन्द्र ने अन्य देशो से किया था। विनिमय की सामान्य व्यवस्था के न होने मे अन्तराष्ट्रीय व्यापार भी ठप्प हो गया। वाह्य व अन्तर्राज्यीय व्यापार के विषय मे प्रत्येक राज्य अपने को एक अलग राष्ट्र समझता था तथा जैसे चाहता था अपने राज्य के व्यापार को चलाता था। संघ की धाराओ के अनुसार अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धो का संचालन केन्द्र का कार्य था, पर अनेक राज्यो ने वाहरी देशो से अलग से बातचीत करना प्रारम्भ कर दिया था। नौ राज्यो ने अलग से अपनी सेना बना रखी थी और कुछ ने तो अपनी नौ सेना का संगठन भी किया था। अनेक प्रकार के सिक्के चल रहे थे और विविध राज्यो मे उन्हें विविध ढंग से मान्यता प्राप्त थी। प्रत्येक राज्य अपने अपने यहाँ का प्रशासन अपने अपने राज्य के हितो की साधना की दृष्टि से चलाता था। परिणामस्वरूप पारस्परिक प्रतिस्पर्द्धा, एक दूसरे के प्रति जलन व राष्ट्रीयता के स्थान पर प्रान्तिकता का बोलबाला हो चला था। सब राज्य अपने को अपने मे स्वतन्त्र राष्ट्र समझते थे तथा संघ की सत्ता का अस्तित्व प्राय अज्ञात सा हो रहा था। संघ की कांग्रेस इस स्थिति का कोई भी उपचार करने मे असमर्थ थी।

फिलाडेलफिया सम्मेलन तथा नये संविधान का निर्माण

स्थिति का सुधार करने के लिये संघ की धाराओं में सुधार के प्रयत्न किये गये। पर वे सब प्रयत्न असफल रहे तथा स्थिति ऐसी आ गई कि राज्यों में गृह युद्ध छिड़ने का भय उत्पन्न हो गया। इसका परिणाम यह हुआ कि केन्द्र को शक्तिशाली बनाने के लिये आवाज उठी। इस आवाज को सर्वश्री वाशिंगटन, हैमिल्टन व मेडिसन ने और ऊँचा उठाया। धीरे धीरे इस बात के पक्ष में लोकमत बढ़ता गया कि केन्द्र को राज्यों से कम शक्तिशाली नहीं होना चाहिये। लोग गम्भीरतापूर्वक इस बात पर विचार करने लगे कि केन्द्र को शक्तिशाली बनाने की कोई व्यवस्था की जानी चाहिये। जार्ज वाशिंगटन ने इस सम्बन्ध में लिखा था कि "एक राष्ट्र के रूप में हम अधिक दिनों तक तब तक जीवित नहीं रह सकते जब तक किसी स्थान पर हम एक ऐसी सत्ता की स्थापना न करें, जो उतनी ही शक्ति के साथ सम्पूर्ण संघ में कार्य करे, जितनी शक्ति के साथ राज्यों की सरकार विविध राज्यों में कार्य करती है।"[1] जार्ज वाशिंगटन का मत धीरे धीरे जनता का मत हो गया तथा यह निर्णय हुआ कि सब राज्यों के प्रतिनिधियों का एक सम्मेलन बुलाया जाय, जो संघ की धाराओं को इस प्रकार संशोधित करे कि एक पूर्णशक्तिशाली राष्ट्रीय सरकार की स्थापना का उद्देश्य पूरा हो सके।

रोड द्वीप (Rhode Island) को छोड़ कर सभी राज्यों से ७३ प्रतिनिधि मनोनीत किये गये, जिन्हें फिलाडेलफिया में होने वाले सम्मेलन में भाग लेना था। सम्मेलन १४ मई सन् १७८७ को हुआ और उसमें केवल ५५ प्रतिनिधियों ने भाग लिया। जार्ज वाशिंगटन ने सम्मेलन का सभापतित्व किया। कार्य प्रणाली के विषय में सम्मेलन ने निश्चय किया कि प्रस्तावों पर निर्णय मतदान द्वारा किये जायें, जिसमें प्रत्येक राज्य को एक मत देने का अधिकार हो तथा बहुमत द्वारा समर्थित प्रस्ताव विधिवत् पारित समझे जायें। निश्चय यह भी किया गया कि सम्मेलन की कार्यवाही गुप्त रखी जाय।

सम्मेलन का आयोजन मूलतः इसलिये किया गया था कि वर्तमान संघ की व्यवस्था से सम्बन्धित धाराओं को संशोधित करके ऐसा बनाया जाय कि प्रस्तुत कठिनाइयों का समाधान हो सके। पर सम्मेलन में हुए विचार विनिमय से प्रतिनिधियों के समक्ष शीघ्र ही यह स्पष्ट हो गया कि संघीय ढाँचे के सुधार मात्र से काम नहीं चलेगा तथा यह आवश्यक समझा गया कि एक पूर्णतः नवीन संवैधानिक ढाँचा तैयार किया जाय, जिसमें स्वशासित राज्यों की शक्ति व शक्तिशाली केन्द्र की शक्ति का उचित सामंजस्य हो। सभी ने सिद्धान्ततः यह स्वीकार किया कि 'राष्ट्रीय

---

[1] George Washington wrote, 'I cannot conceive that we can exist long without having lodged some where a power which will pervade the whole Union in as energetic a manner as the authority of State governments extends over the several States'

सरकार की शक्तियां व उसके कर्तव्य चूंकि नवीन, सामान्य तथा व्यापक होते हैं, सावधानी से उनका पूर्ण निश्चय व वर्णन होना आवश्यक है, जब कि शेष सब कर्तव्यों व शक्तियों को राज्यों का समझा जाना चाहिये।" इस प्रकार यद्यपि राज्यों की स्थिति के महत्व का औचित्य सभी ने स्वीकार किया फिर भी जैसा कार (Carr) ने कहा है, यह सभी ने आवश्यक समझा कि केन्द्र को "मुद्रा बनाने, नोट जारी करने, ऋण लेने, डाक व्यवस्था की स्थापना करने, माप तोल की व्यवस्था करने, भारतीय मामलों का सचालन करने, प्रशासन के व्यय के लिये धन का उपयोग करने, सन्धि व समझौते करने, राजदूतों की नियुक्ति करने, सेना व नौसेना का निर्माण करने, सैनिक अधिकारियों की नियुक्ति करने व युद्ध की घोषणा करने' का अधिकार दिया जाय।[1]

सम्मेलन लगभग ४ माह चला। अन्त में १७ सितम्बर सन् १७८७ को अमरिका के सयुक्त राज्यों के नये शासन के स्वरूप का निश्चय हुआ तथा सविधान का प्रारूप, जिसमे नये शासन के ढाचे का वर्णन किया गया था, सभी उपस्थित राज्यों द्वारा स्वीकार किया गया। इसके साथ साथ सम्मेलन ने यह भी निश्चय किया कि सविधान को लागू किये जाने के लिये यह आवश्यक होगा कि १३ में से कम से कम ६ राज्यों के सम्मेलन उसे अलग-अलग स्वीकार करें। पर जिस उत्साह के साथ फिलाडेलफिया सम्मेलन ने सविधान बनाया था, उसी उत्साह से उसकी स्वीकृति अलग-अलग राज्यों द्वारा नहीं हुई। सन् १७८७ के अन्त तक केवल ३ राज्यों के सम्मेलनों ने उसे स्वीकार किया। सविधान में की गई प्रशासनिक व्यवस्था को लेकर बडा गम्भीर मतभेद चल पडा तथा देश दो दलों में विभक्त हो गया। एक दल उन लोगों का था जो सघ के विरोधी (Anti federalists) थे। ये लोग केन्द्र को अधिक शक्तिशाली बनाने के पक्षपाती नहीं थे और चाहते थे कि सब राज्य अधिक से अधिक पृथक व स्वतंत्र रहें और केन्द्र में उनका एक ढीला मात्र बन जाये। दूसरा दल उन लोगों का था, जो सघ के समर्थक (Federalists) थे। ये लोग एक ऐसे सघ की स्थापना के पक्षपाती थे जिसमें राज्य को स्वशासन का अधिकार हो, पर जिसमें केन्द्र भी पर्याप्त शक्तिशाली हो। उक्त सविधान का विरोध इस आधार पर भी किया गया कि उसमें अधिकार पत्र (Bill of Rights) की व्यवस्था नहीं की गई थी तथा इस कारण यह सम्भव था कि लोगों की स्वतन्त्रता सुरक्षित न रह सके।

सघ विरोधियों व सघ समर्थकों का यह विवाद काफी समय तक चलता

---

1 As Carr in his American Democracy in Theory and Practice observes it was considered necessary to empower the centre 'to coin money issue paper currency borrow money establish a postal system fix standards of weights and measures regulate Indian affairs and appropriate funds to meet governmental costs negotiate treaties send and receive ambassadors raise and equip an army and a navy appoint officers in these armed services and declare war

रहा। सार्वजनिक लेखों व समाचार पत्रों द्वारा दोनों ओर की बातों को जनता तक पहुँचाने के लिये धुआंधार प्रचार किया गया। अन्त में संघ के समर्थकों ने इस बात को स्वीकार किया कि संविधान में अधिकार पत्र (Bill of Rights) की व्यवस्था होना आवश्यक है। इसके लिये उन्होंने यह घोषणा की कि अधिकार पत्र की व्यवस्था नई सरकार की स्थापना के बाद तुरन्त कर दी जायगी। अपनी इस घोषणा को उन्होंने संविधान में १० नये संशोधन करके क्रियान्वित भी कर दिया। परिणामस्वरूप कुछ और राज्यों ने भी संघीय संविधान को स्वीकार कर लिया और २१ जून सन् १७८८ को उन राज्यों की आवश्यक संख्या द्वारा स्वीकार कर लिया गया। संघ की कांग्रेस ने यह निश्चय किया कि नये संविधान के अनुसार निर्वाचन होकर नई सरकार ४ मार्च, १७८९ से कार्य करना प्रारम्भ कर देगी। परिणामस्वरूप निर्वाचन हुए तथा जार्ज वाशिंगटन के राष्ट्रपतित्व में नये संविधान के अन्तर्गत नई सरकार द्वारा कार्यभार सँभालने पर पुराना संघ समाप्त हो गया। आजकल अमेरिका के संयुक्त राज्य में ५१ राज्य सम्मिलित है, जिनका क्षेत्रफल लगभग ३० लाख वर्गमील है तथा वे सभी उसी संविधान द्वारा बँधे हुए हैं, जिसे सन् १७८९ का संविधान कहा जाता है। अमेरिकन लोग अपने इस संविधान को बड़े आदर की दृष्टि से देखते है तथा उनकी दृष्टि में वह एक ऐसा आलेख है, जिसमें मैक्स लर्नर (Max Lerner) के शब्दों में "नींव डालने वाले पूर्वजों ने अपनी बुद्धिमत्ता को इस प्रकार भर दिया है जैसे वह किसी पात्र में भर दी गई हो तथा जो उनके लिये ऐसे सिद्धान्तों का समूह है, जो शाश्वत रूप से सत्य व सार्वभौमिक रूप से लागू होने वाले है।'[1]

अमेरिका के संविधान का स्वरूप

अमेरिका के संविधान का महत्व

इंगलैण्ड के संविधान की तरह ही अमेरिका के संविधान की स्थिति भी संसार के संविधानों में विशिष्ट है। इंगलैण्ड के संविधान की तरह यह भी कुछ दृष्टियों से संसार के संविधानों का अग्रणी है। सर्वप्रथम यह संविधान लिखित संविधान होने की दृष्टि से संसार के संविधानों का अग्रणी है, क्योंकि लिखित संविधान के रूप में यही संविधान सर्वप्रथम संसार के समक्ष आया। लिखित संविधान होते हुए भी अपने लचीलेपन के लिये भी यह संविधान अग्रणी कहा जाता है। संविधान में देश की शासन व्यवस्था के ढाँचे का ही रूप दिया गया है फिर भी संविधान की यह विशेषता रही है कि एक ऐसे देश व राष्ट्र की सम्पूर्ण आवश्यकताओं के साथ उसका

---

१ Max Lerner in his Ideas for the Ice Age (1941 pp 241 42) commending on this new Constitution of the United States of America observes Here was the document into which the founding fathers had poured the e wisdom as into a vessel what they had fought for was abstracted from its living context and became a set of principles eternally true and universally applicable

सामञ्जस्य बना रहा है, जो लगातार शान्ति की ओर अग्रसर होने होते हुए प्रगति देश से जब उद्योग प्रधान देश हो गया है तथा इस बात की आवश्यकता कभी भी प्रतीत नहीं हुई है कि इस संविधान से काम नहीं चल सकता और इसलिए इस बदल दिया जाना चाहिए। अमेरिका के संविधान का महत्व इस प्रकार इस बात में है कि लिखित संविधान होते हुए भी यह इतना लचीला संविधान रहा है कि वह सरलतापूर्वक उसी प्रकार विकसित होता रहा है, जिस प्रकार अमेरिका के लोग विकसित होते गये हैं। इंगलैण्ड का संविधान अलिखित होने के कारण सरलतापूर्वक विकासशील रह पाया है जब कि अमेरिका का संविधान लिखित होने हुए भी पूर्ण सरलता से विकासशील बना रहा है।

इसके अतिरिक्त शासन के संघीय रूप के प्रयोग की दृष्टि से भी अमेरिका का संविधान संसार के संविधानों का अग्रणी है। अमेरिका के संघीय शासन के सफल प्रयोग से पहले प्रायः यह समझा जाता था कि शासन की यह व्यवस्था प्रायः अशक्त व्यवस्था होती है। पर अमेरिका के लोगों ने सर्वप्रथम सफलतापूर्वक इसका प्रयोग किया है और संसार को यह दिखला दिया है कि संघीय व्यवस्था के विषय में यह कहा जाना कि वह शासन की एक अशक्त व्यवस्था है, ठीक नहीं है तथा वास्तविकता इस सम्बन्ध में यह है कि इसके माध्यम से विविध राष्ट्रीयताओं के लोग भी एक राष्ट्र के रूप में बँध कर एक साथ कंधे से कंधा मिलाकर अपने कल्याण की साधना कर सकते हैं।

एक अन्य दृष्टि से भी अमेरिका का संविधान संसार के संविधानों का अग्रणी है। फ्रांसीसी विचारक मौंटेस्क (Montesquieu) ने इंगलैण्ड के संविधान के विषय भ्रमवश यह कहा था कि उसके अन्तर्गत शक्ति के पृथक्करण के सिद्धान्त का व्यवहार में लाया गया है। उसके बाद किसी देश में यदि उसके द्वारा प्रतिपादित उक्त सिद्धान्त को प्रयोग में लाने का प्रयत्न किया गया है तो वह अमेरिका है। इसमें सन्देह नहीं कि शक्ति के पृथक्करण के सिद्धान्त का प्रयोग अमेरिका में भी उस रूप में सफल नहीं हुआ है जिस रूप की कल्पना मौंटेस्क ने की थी, पर फिर भी यह सत्य है कि पर्याप्त रूप में वहाँ इसका प्रयोग हुआ है। वस्तुतः अमेरिका ने अपने यहाँ इसका प्रयोग करके यह स्पष्ट सिद्ध कर दिया है कि इस सिद्धान्त का प्रयोग उस रूप में नहीं हो सकता, जिस रूप की कल्पना कभी मौंटेस्क ने की थी तथा इस दृष्टि से भी अमेरिका का संविधान विश्व के संविधानों का अग्रणी है।

आलेख रूप में अमेरिका का संविधान

अपनी उक्त विशिष्टताओं के कारण अमेरिका के संविधान की स्थिति विश्व के संविधानों में विशिष्टता की है तथा उसका अध्ययन भी सर्वत्र विशेष रुचि के साथ किया जाता है। आगे की पंक्तियों में हम उसके स्वरूप की प्रमुख विशेषताओं का ही अध्ययन करेंगे। अमेरिका के संविधान का अध्ययन हम निम्न शीर्षकों में कर सकते हैं

संक्षिप्त व लिखित संविधान—अमेरिका के संविधान का अध्ययन जब हम

आनेय रूप मे करने है, तो उसकी सबसे प्रमुख विशेषता जो हमे दिखाई देती है यह है कि वह एक सम्पूर्ण लिखित संविधान है। जैसा ऊपर कहा गया है अमेरिका के संविधान का निर्माण लिखित संविधानो के जगत का पहला प्रयोग है। पर इसका तात्पर्य यह नही है कि चूँकि यह लिखित है, परम्पराओ का इसमे कोई स्थान नही है। वस्तुत किसी संविधान के लिखित या अलिखित कहे जाने का तात्पर्य यह नही होता कि वह पूर्णत लिखित अथवा अलिखित है और लिखित मे परम्पराओ का व अलिखित मे संवैधानिक कानूनो का कोई स्थान नही है। किसी संविधान के लिखित कहे जाने का तात्पर्य वस्तुत यह होता है कि उसका अधिकाश लिखित है और किसी संविधान के अलिखित कहे जाने का तात्पर्य यह होता है कि उसका अधिकाश अलिखित है। अमेरिका का संविधान इसी अर्थ मे लिखित व इंगलैण्ड का संविधान इसी अर्थ मे अलिखित कहा जाता है।

लिखित होने के साथ साथ अमेरिका का संविधान संक्षिप्त भी है। उसके संक्षिप्त होने का कारण यह है कि संविधान निर्माताओ ने यह आवश्यक नही समझा कि प्रशासन के ढाँचे की सम्पूर्ण आवश्यक व्यवस्था का वर्णन संविधान मे किया जाय, वरन् उन्होने आवश्यक केवल यही समझा कि संविधान मे प्रशासन के ढाचे की मुख्य-मुख्य बाते ही रहे तथा विवरण की बातो को या तो परम्परा द्वारा या प्रशासनिक आज्ञाओ द्वारा निर्णय किये जाने के लिये छोड दिया जाय। परिणामस्वरूप संविधान निर्माताओ ने जो संविधान बनाया है उसमे प्रशासन के ढाचे की केवल मुख्य मुख्य बातो की ही व्यवस्था दी गई है। यही कारण है कि अमेरिका के संविधान का कलेवर केवल इतना है कि उसे केवल लगभग बीस मिनट मे पढा जा सकता है और भारतीय संविधान की तुलना मे आकार की दृष्टि से वह एक अत्यन्त छोटा संविधान है।

संविधान की इस संक्षिप्तता का प्रभाव हम कई दिशाओ मे स्पष्ट दिखाई देता है। संविधान की संक्षिप्तता का पहला प्रभाव संवैधानिक ढाचे पर यह है कि कानूनो व परम्पराओ दोनो मे ही उसके रूप का निरूपण होता है। लिखित संविधान होने के कारण संविधान के रूप के अधिकाश का निरूपण जहाँ मूल संविधान या उसके अन्तर्गत निर्मित विविध कानूनो के द्वारा होता है वहाँ उसके स्वरूप की अनेक बातो का निरूपण विविध परम्पराओ के द्वारा भी होता है। सीनेट की सौहार्दता (Senatorial Courtesy), मध्यान्तरीय नियुक्तियाँ (Recess Appointments) तथा कार्यपालिका के समझौते (Executive Agreements) से सम्बन्धित कुछ ऐसी प्रमुख परम्पराये है जिनका अमेरिका के संवैधानिक ढाचे मे बडा महत्वपूर्ण स्थान है। पर इस सम्बन्ध मे ध्यान देने की बात यह है कि अमेरिका के संवैधानिक ढाँचे मे परम्पराओ का कलेवर कम तथा कानूनो का कलेवर अधिक है। यही कारण है कि परम्पराओ के तत्व के अस्तित्व के होते हुए भी हम अमेरिका के संविधान को लिखित संविधान कहते है।

संविधान की संक्षिप्तता का एक अन्य प्रमुख प्रभाव यह भी है कि संविधान में बहुत सी आवश्यक बातों की व्यवस्था के विषय में कुछ भी नहीं दिया गया है। उदाहरणार्थ संविधान में बैंकों के विषय में, बजट निर्माण के विषय में, कृषि के विषय में, श्रम के विषय में, उद्योग संचालन के विषय में, शिक्षा के विषय में कुछ भी व्यवस्था नहीं की गई है। इसी प्रकार इस विषय में भी संविधान में कुछ भी नहीं दिया है कि व्यवस्थापिका के भवनों के अध्यक्षों की क्या शक्तियां होंगी या दोनों भवनों में विवाद उत्पन्न होने पर निर्णय कैसे होगा अथवा अवैधानिक रूप में कार्य करने पर संघ के पदाधिकारियों को कैसे पदच्युत किया जा सकेगा। इस प्रकार हम देखते हैं कि संविधान में अनेक ऐसी बातें छूट गई हैं, जिनका उसमें दिया जाना अन्यथा आवश्यक था।

संविधान की संक्षिप्तता का प्रभाव उसके आगामी विकास पर भी पड़ा है तथा उस प्रभाव के तीन परिणाम हम स्पष्ट दिखाई देते हैं। संविधान संक्षिप्त है और उसमें अनेक बातों की व्यवस्था के विषय में कुछ भी नहीं दिया है, इसका पहला परिणाम यह हुआ है कि न्यायपालिका का महत्व बढ़ गया है। अनेक उन बातों के विषय में जिनके विषय में संविधान मौन है समय समय पर न्यायपालिका को निर्णय देने पड़े हैं तथा उसके वे न्यायिक निर्णय संविधान के अंग बन गये हैं। संविधान की दृष्टि में इन न्यायिक निर्णयों का इतना महत्त्व है, कि उनके कारण संविधान को लोग न्यायाधीशों द्वारा निर्मित संविधान कह देते हैं। संविधान की संक्षिप्तता का दूसरा परिणाम निहित शक्तियों के सिद्धान्त (Doctrine of Implied Powers) का आविर्भाव है। संक्षिप्त होने के कारण शासन की अनेक शक्तियां के विषय में संविधान में यह नहीं दिया गया है कि वे शक्तियां केन्द्रीय सरकार की होंगी या राज्य की सरकारों की होंगी। परिणामस्वरूप यह प्रश्न उठा कि ऐसी शक्तियों को, जिनके विषय में संविधान मौन है केन्द्र अथवा राज्यों को देने के लिए क्या सिद्धान्त अपनाया जाना चाहिए। इस प्रश्न के समाधान के रूप में उस सिद्धान्त का उदय हुआ जिसे निहित शक्तियों का सिद्धान्त कहा जाता है। इस सिद्धान्त का तात्पर्य यह है कि संविधान की व्यवस्था से छूटी हुई शक्तियाँ केन्द्र अथवा राज्यों को यह देखकर दी जानी चाहिये कि उनकी पूर्व निर्धारित शक्तियों के आधार पर वे किसमें निहित हैं। इस सिद्धान्त का उदय मुख्य न्यायाधीश मार्शल द्वारा सन् १८०६ में दिये हुए एक निर्णय के परिणामस्वरूप हुआ था। संविधान के संक्षिप्त होने का तीसरा परिणाम उस प्रणाली का उदय है, जिसे लाभ प्रदान की प्रणाली (Spoil System) कहा जाता है। अमेरिका का संविधान इस विषय में मौन है कि संघ के अधिकारियों को नौकरी में किन दशाओं में हटाया जा सकता है। इस स्थिति से लाभ उठाते हुए राष्ट्रपतियों ने यह अर्थ लगाया कि इस सम्बन्ध में राष्ट्रपति अपने विवेक से काम ले सकते हैं। अतः ऐसी परिपाटी चल पड़ी कि प्रत्येक नये निर्वाचन के बाद राष्ट्रपति पुराने राष्ट्रपति के समय के उन संघीय अधिकारियों को हटाने लगा जो उसके मत

थक न हो तथा उनके स्थान पर उन नये व्यक्तियो को नियुक्त करने लगा, जो उसके समथक हो। इस प्रकार वह प्रणाली चल पडी, जिसे हम राजनतिक लाभ प्रदान की प्रणाली (Spoil System) कहत है। इसम सन्देह नही कि कार्य-कुशलता की दृष्टि मे यह प्रणाली हानिकारक थी, पर इस सम्बन्ध म सविधान म कुछ न दिये होने के कारण यह प्रणाली चल पडी। लोक सेवा आयोग की स्थापना के कारण अब स्थिति बदल गई है और अधिकाश सघीय अधिकारियो की नियुक्ति लोक सेवा आयोग द्वारा सचालित प्रतियोगितात्मक परीक्षाओ व परिणामस्वरूप होती है एव उन्हे उन निश्चित नियमो के अनुसार ही नौकरी म हटाया जा सकता है जिनका निर्माण लोक सेवा आयोग द्वारा किया जाता है तथापि मन्त्रिमण्डल के सदस्यो व कुछ उच्च अधिकारियो की नियुक्ति के विषय म अब भी राजनतिक लाभ प्रदान की प्रणाली ही काम म लायी जाती है और इन पदो पर राष्ट्रपति के भक्त व उसके दल के समथको की ही नियुक्ति होती है।

निर्मित सविधान- आलेख के रूप मे अमेरिका के सविधान की दूसरी विशेषता यह है कि वह एक निर्मित सविधान है। निर्मित सविधान से हमारा तात्पय उस सविधान से होता है जो मूल रूप मे किसी सविधान निर्मात्री सभा न किसी निश्चित समय पर बनाया हो तथा जो केवल विकास द्वारा ही अस्तित्व म न आया हो। जसा हम पहले कह आये है अमरिका का वतमान सविधान राज्यो के प्रति निधियो की एक समिति द्वारा फिलाडेल्फिया म सन् १७८७ म बनाया गया था। अत उसे हम निर्मित सविधान कहते है।

इस दृष्टि से अमेरिका का सविधान इगलण्ड के सविधान से भिन्न है क्योकि इगलण्ड का सविधान विकसित सविधानो की श्रेणी म आता है। पर इस सम्बन्ध मे हम यह स्मरण रखना चाहिये कि निर्मित व विकसित सविधानो का यह अन्तर प्राकारिक न होकर आशिक है, क्योकि कोई भी सविधान न तो पूणत निर्मित होता है और न पूणत विकसित। निर्मित सविधानो म विकास का तथा विकसित सविधानो म निर्माण का तत्व आवश्यक रूप से रहता है। इगलण्ड का सविधान विकसित सविधान कहा जाता है क्योकि किसी सविधान निर्मात्री सभा ने उसे किसी निश्चित समय पर नही बनाया तथा वह देश की राजनतिक चेतना के साथ साथ विकसित हुआ है और उसमे बहुत कुछ केवल परम्पराओ पर ही आधारित है। पर इसका तात्पय यह नही है कि उसम निर्माण का तत्व ही नही है। वे अनेक ससदीय कानून भी जिनके द्वारा सविधान के रूप का निर्धारण होता है सविधान के ही अग है और इस कारण यह नही कहा जा सकता कि इगलण्ड के सविधान म निर्माण के तत्व का पूणत अभाव है।

इसके विपरीत अमेरिका के सविधान को निर्मित सविधान कहा जाता है क्योकि उसका निर्माण मूलरूप से किसी निश्चित समय पर एक विधान निर्मात्री समिति द्वारा किया गया था। पर इसका यह तात्पय नही है कि उसमे विकास

तत्व बिल्कुल नही है। एक समय पर निर्मित होने के पश्चात् अमेरिका के संविधान मे भी समय की आवश्यकताओ के अनुसार विकास अवश्य हुआ है तथा उसम भी ऐसी अनेक परम्पराये विकसित हो गई हैं जिनम संविधान के स्वरूप का निर्धारण होता है। अमेरिका के संविधान का यह विकास परम्पराओ के कारण ही नही हुआ है वरन् कांग्रेस के व्यवस्थापन, संविधान के संशोधनों तथा न्यायिक निर्णयो के द्वारा भी हुआ है। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि अमेरिका के संविधान के विकास मे भी प्राय उन्ही कारणो ने काय किया है, जिन्होंने इगलण्ड के संविधान के विकास मे काय किया है क्योकि वहा भी संविधान का विकास संसदीय कानूनो, न्यायिक निर्णयो व परम्पराओ के द्वारा ही हुआ है। पर दोनो देशो के संविधानो के विकास की प्रक्रिया म एक महत्वपूर्ण अन्तर यह रहा है कि अमेरिका म विकास परम्पराओ की अपेक्षा लिखित कानूनो के माध्यम मे अधिक तथा इगलण्ड म विकास लिखित कानूनो की अपेक्षा परम्पराओ के माध्यम से अधिक हुआ है। पर इस अन्तर के होते हुए भी यह निश्चय है कि दोनो ही संविधान विकासशील है और दोनो ही अपनी बाह्य परिस्थितियो के अनुकूल उसी प्रकार विकासशील हैं, जैसे कोई प्राणि शरीर होता है। अमेरिका के संविधान की इस विकासशीलता ने प्राय सभी लेखको का ध्यान अपनी ओर आकर्षित किया है। उदाहरणाथ विल्सन ने अमेरिका के संविधान के विषय म कहा है कि हमारा संविधान इगलण्ड के संविधान से कम जीता जागता नही है।[1] मुनरो के अनुसार संविधान उतना ही लचीला है, जितनी लचीली राष्ट्र की कार्य प्रणाली है। वह स्थाई न होकर प्रगतिशील है वह न्यूटन के सिद्धान्त की वस्तु न होकर डार्विन के सिद्धान्त की वस्तु है। उसके विषय मे यह कहा जा सकता है कि प्रत्येक सोमवार को प्रातःकाल, जब सर्वोच्च न्यायालय अपना निर्णय देता है उसम संशोधन हो जाता है।[2] ब्राइस ने भी ऐसा ही विचार व्यक्त किया है और कहा है कि 'संविधान के प्रति राष्ट्र की जो भावना है उसके परिवर्तन के साथ साथ अमरिका के संविधान म भी आवश्यक रूप से परिवर्तन हुआ है।[3]

अचल संविधान—अनिम्न रूप म अमेरिका के संविधान की एक अन्य विशेषता यह है कि उसका रूप अचल संविधान का है। अचल संविधान से हमारा तात्पर्य उस संविधान म होता है जिसम परिवर्तन व संशोधन के लिये साधारण व्यवस्था की विधि म भिन्न एक विशेष प्रक्रिया की व्यवस्था होती है। अमरिका का संविधान

---

1 'O rs is scarcely less than the British a living and fecund system —Wilson

2 Constitution is as flexible as the nation s methods of business. It is not static but dynamic a Darwinian not a Newtonian affair One might almost say that it is amended every Monday morning when the Supreme Court hands down its decision —Munro

3 The American constitution has necessarily changed as the nation has changed in the spirit with which men regarded it —Bryce

ऐसा ही एक सविधान ^ जिसमे सविधान म सशोधन के लिये उस प्रक्रिया से भिन्न प्रक्रिया प्रयोग म लाई जाती है, जिसके द्वारा साधारण कानून बनाये जाते हैं। वस्तुत सघीय सविधान के लिये यह अचलता आवश्यक होती है। साधारणत सघ विविध राज्यो से मिलकर बनता है। विविध राज्यो के मिलन से राज्यो की सत्ता से भिन्न एक दूसरी केन्द्रीय सत्ता का उद्भव होता है। अत सघीय सविधान राज्यो व केन्द्र के पारस्परिक सम्बन्ध का निरूपण करने वाला आलेख होता है। इस प्रकार के आलेख को स्वभावत सर्वोच्च व पवित्र समझा जाता है और उसमे सशोधन करने की प्रक्रिया साधारणत ऐसी रखी रखी जाती कि अत्यधिक सरलता व मनमाने ढग से उसमे सशोधन कर लिए जायँ क्योकि तभी सघीय सरकार व राज्यो की सरकारो द्वारा उसे आदर प्राप्त रहता है। यही कारण है कि सघीय होने के नाते अमरिका के सविधान को भी अचल सविधान रखा गया है जिसमे सशोधन करने की प्रक्रिया साधारण व्यवस्थापन की प्रक्रिया से भिन्न है।

जहा तक वहा के सविधान के सशोधन की प्रक्रिया का सम्बन्ध है, उसके दो भाग है और उन दोनो की ही प्रक्रिया ऐसी है कि उनके द्वारा सशोधन सरलता से नही किये जा सकते।

सशोधन की प्रक्रिया का पहला भाग **सशोधन की प्रस्तावना** (Initiation of Amendment) का है। सशोधन का प्रस्ताव प्रस्तुत करने के लिये सविधान म दो विधियो की व्यवस्था है। सशोधन का प्रस्तावित करने की पहली विधि के अन्तर्गत कांग्रेस का यह अधिकार है कि वह सशोधन का प्रस्ताव रख सके। सशोधन का प्रस्ताव कांग्रेस के किसी भी सदन म प्रस्तुत किया जा सकता है पर उसके पारित होने के लिये यह आवश्यक है कि प्रस्ताव दोनो सदनो के दो तिहाई बहुमत से पारित हो। सशोधन प्रस्तावित करने की दूसरी विधि कांग्रेस द्वारा बुलाये हुए उस सम्मेलन (Convention) द्वारा सशोधन को प्रस्तावित करने की है जिसे उसे सघ इकाई राज्यो की सख्या के कम से कम दो तिहाई राज्यो के विधान मण्डलो की प्राथना पर बुलाना चाहिये।

सशोधन की प्रक्रिया का दूसरा भाग **सशोधन के पुष्टिकरण** (Ratification of Amendment) का है। इस सम्बन्ध म सविधान की पाचवी धारा म ऐसी व्यवस्था दी हुई है "सशोधन सब प्रकार से इस सविधान का भाग बन जायगा, जब उनका पुष्टिकरण या तो विविध राज्यो के तीन चौथाई के विधान मण्डलो द्वारा या उसके तीन चौथाई के सम्मेलनो द्वारा कर दिया जायगा।"[1] इस प्रकार जैसा स्पष्ट

1 Amendments shall be valid for all intents and purposes as part of this constitution when ratified by the legislatures of the three fourths of the several states or by conventions by three-fourths thereof

—*Article V of the Co*

है मशोधन के पुष्टिकरण के लिये भी दो विधियो की व्यवस्था है। पहली विधि के अनुसार प्रस्तावित होने के बाद मशोधन सब राज्यो को उनके विधान मण्डलो द्वारा पुष्टिकरण के लिये भेज दिया जाता है तथा जब तीन चौथाई राज्यो के विधान मण्डलो द्वारा उसका पुष्टिकरण हो जाता है, वह सविधान का अग बन जाता है। दूसरी विधि के अनुसार सशोधन का पुष्टिकरण उन विशेष सम्मेलनो द्वारा भी हो सकता है, जो विविध राज्यो मे इसके लिये चुनाये जायें। जब विविध राज्यो के तीन चौथाई सम्मेलनो द्वारा सशोधन का पुष्टिकरण हो जाता है, वह सविधान का अग बन जाता है। इस सम्बध म यह भी स्मरणीय है कि किसी सशोधन प्रस्ताव के पुष्टिकरण के लिय उपर्युक्त दो विधियो म से कौन सी विधि प्रयोग मे लाई जाय इसका निर्णय करना काग्रेस के हाथ मे है तथा किसी सशोधन के पुष्टिकरण के लिये वही विधि प्रयोग म लाई जाती है, जिसके प्रयोग का निश्चय काग्रेस करती है।

सशोधन की प्रक्रिया के प्रसग मे यह जान लेना भी अत्यन्त आवश्यक है कि सविधान की प्रथम धारा की नवी उपधारा के पहले व चौथे उपबन्धो पर किसी सवैधानिक सशोधन का प्रभाव नही पड सकता और न सम्बन्धित राज्य की अनुमति के बिना किसी राज्य को ही सीनट मे प्राप्त उसके समान मताधिकार से वचित किया जा सकता है। दूसरे शब्दो मे ऐसे सभी सशोधन सवैधानिक दृष्टि से अवैध होंगे, जिनसे सविधान के उपर्युक्त उपबन्धो की व्यवस्था पर प्रभाव पडता हो अथवा जिनके परिणामस्वरूप राज्यो को प्राप्त उनके सीनेट के समान मताधिकार पर प्रभाव पडता हो।

सशोधन के प्रक्रिया के विषय मे जो कुछ ऊपर कहा गया है, उससे एक बात स्पष्ट है कि उसकी व्यवस्था मे सघ के इकाई राज्यो को उचित महत्त्व प्रदान किया गया है तथा इस प्रकार उसे अधिक से अधिक सघीय बनाने का प्रयत्न किया गया है। जसा ऊपर कहा गया है, राज्यो को यह अधिकार प्राप्त है कि वे सविधान के सशोधनो का प्रस्तावित कर सकते हैं और कोई भी सशोधन तब तक पारित नही समझा जा सकता, जब तक राज्यो द्वारा उसे अंतिम रूप से स्वीकार न कर लिया जाय। यही नही, सविधान मे कोई ऐसा सशोधन नही किया जा सकता, जिसके द्वारा राज्यो को सीनेट से प्राप्त समान प्रतिनिधित्व से वचित किये जाने की व्यवस्था की गई हो। इस प्रकार सशोधन सम्बन्धी व्यवस्था म राज्यो को उचित महत्त्व प्रदान किया गया है तथा उनके समान प्रतिनिधित्व के अधिकार को सुरक्षित रखा गया है और सघीय सविधान के सशोधन की प्रक्रिया भी सघीय ही रखी गई है।

पर इस सम्बध म यह स्मरणीय है कि सशोधन की प्रक्रिया की जो व्यवस्था है, उसमे सशोधन की विधि इतनी लम्बी व पचीदगीपूर्ण है कि सविधान म सशोधन सरलतापूर्वक नही किये जा सकते। परिणामस्वरूप यह भी सम्भव है कि कभी कभी उन परिस्थितियो मे भी जब सशोधन अत्यावश्यक हो, सशोधन सम्भव नही हो

सकता। संशोधन की प्रक्रिया के इस दोष का अनुभव और भी अधिक इसलिये होता है कि राज्यो द्वारा संशोधन के पुष्टिकरण के लिय कोई समय निश्चित नहीं किया गया है तथा राज्यो पर इस बात का कोई जोर नहीं है कि उस समय की किसी निश्चित अवधि के भीतर संशोधन का पुष्टिकरण कर देना चाहिये। यदि सब राज्यो की एक चौथाइ संख्या भी किसी संशोधन का पुष्टिकरण न कर, अथवा किसी संशोधन को बिना किसी कार्यवाही के डाल रहे, तो वह संशोधन बेकार हो सकता है। यही कारण है कि आलोचक संशोधन की प्रक्रिया के विषय में यह कहते हैं कि उसकी व्यवस्था में अल्पमत को बहुमत से अधिक महत्व दिया है यद्यपि सैद्धान्तिक रूप से लोकतन्त्र का अर्थ बहुमत का शासन होता है। चूंकि संशोधन की प्रस्तावना कांग्रेस द्वारा दो तिहाई बहुमत से किये जाने की व्यवस्था है अथवा उसकी प्रस्तावना दो तिहाई राज्यों द्वारा किये जाने की व्यवस्था है, अत यह सम्भव है कि यदि कांग्रेस के सदस्यों की संख्या १०० हो, तो ३८ सदस्य किसी भी कितने ही अधिक महत्व के संशोधन की प्रस्तावना पर रोक लगा सकते हैं अथवा संयुक्त राज्य के ५१ राज्यों में से केवल १८ राज्य ऐसे संशोधन के प्रस्ताव को रोक सकते हैं। इसी प्रकार चूंकि संशोधन के स्वीकृत प्रस्ताव के पुष्टिकरण के लिये यह आवश्यक है कि वह तीन चौथाई राज्यो द्वारा या तीन चौथाई राज्यो के विशेष सम्मेलनो द्वारा किया जाय, पुष्टिकरण के लिये भी अल्पमत का महत्व बहुमत की अपेक्षा अधिक है क्योंकि किसी प्रस्ताव के पुष्टिकरण को यदि केवल तेरह राज्य न चाहे तो, वह नहीं हो सकता। इसके अतिरिक्त संशोधन की प्रक्रिया का एक दोष यह भी बताया जाता है कि न तो संशोधन की प्रस्तावना मे और न उसके पुष्टिकरण मे जनता का कोई प्रत्यक्ष हाथ है।

अमेरिका के लेखक फिर भी अपने यहाँ की संशोधन प्रणाली का पक्ष लेते है। उनका मत है कि अमेरिका के संविधान की संशोधन प्रणाली न तो अधिक कठोर है और न अधिक सरल। अमरिकन संविधानवेत्ताओं का विचार है कि संघीय संविधान की संशोधन प्रणाली ऐसी होनी चाहिये जिसमे संशोधन न तो अत्यधिक सरलता से हो सके और न उसमे अत्यधिक कठिनाई ही हो। जैसा मैडिसन ने कहा है अमेरिका के लोगों का मत है कि "अमरिका मे संविधान के संशोधन का ढंग उस अत्यधिक सरलता के विरुद्ध भी सचेत है, जिसके कारण संविधान को अत्यधिक सरलता से नष्ट किया जा सकता है और उस अत्यधिक कठिनाई के विरुद्ध भी सचेत है जिसके कारण जाने हुए दोष भी दूर न किये जा सकें।

राजनैतिक प्रणाली के रूप मे अमेरिका का संविधान

जनता का अपना संविधान—राजनैतिक प्रणाली के रूप मे अमेरिका के संविधान की सबसे पहली विशेषता यह है कि यह जनता का अपना संविधान है। जैसा पहले कहा गया है अमरिका का संविधान जनता के प्रतिनिधियों द्वारा बनाया गया है तथा जनता उसे सदियो से स्वीकार करती चली आई है। संविधान की

भूमिका म यह स्पष्ट कहा गया है कि 'हम संयुक्त राज्य अमरिका के लोग संविधान का निमाण करते व उसे प्रतिष्ठित करते है।'[1]

अमरिका के संविधान को जब हम जनता का संविधान कहते है, तो उसका तात्पर्य तीन बातो से होता है। पहली बात जिसके कारण अमेरिका के संविधान को जनता का संविधान कहा जाता है, यह है कि उसका निर्माण इस आधार पर हुआ है कि जनता को आत्म निर्णय का अधिकार प्राप्त है। दूसरे शब्दो म यह पूर्णत स्वीकार किया गया है कि संयुक्त राज्य अमरिका के लोगो को अपना संविधान बनाने का पूर्ण अधिकार है तथा इसी कारण जनता प्रतिनिधियो ने आत्म निर्णय के अधिकारी व पूर्ण स्वतन्त्र लोगो के प्रतिनिधियो के रूप म संविधान निमाण का काम किया। इस प्रकार अमरिका का संविधान स्वतन्त्रता व आत्मनिर्णय का प्रतीक है, तथा जैसा डा० टाक्युविली ने कहा है— अमेरिका के राजनैतिक जगत म लोग इस प्रकार राज्य करते हैं जैसे विश्व म देवता राज्य करते है।

दूसरी बात जिसके कारण अमरिका के संविधान को जनता का संविधान कहा जाता है, यह है कि उसम प्रभुता देश की जनता म निहित है। जनता ने ही देश के शासन के ढाचे को निर्धारित किया है तथा वही लगातार समय समय पर यह निर्णय करता है कि उसके प्रशासक कौन होंगे। अंतिम प्रभुता किसम निहित है, इस सम्बन्ध म यह स्मरणीय है कि प्रभुता पृथक पृथक राज्यो की जनता म निहित न होकर सम्पूर्ण संघ की जनता म निहित है। इस विषय म एक बार विवाद भी उठा था और यह प्रतिपादित करने का प्रयत्न किया गया था कि चूँकि मूल रूप म राज्य पृथक पृथक थे और उन्होंने स्वेच्छा से संयुक्त राज्य का निमाण किया है अत प्रभुता मूल रूप म पृथक पृथक राज्यो की जनता म निहित है। इस तथ्य की मान्यता का तात्पर्य यह भी हो सकता था कि प्रभुत्व सम्पन्न राज्य यदि चाहे तो संयुक्त राज्य से अपने को अलग भी कर सकते थे। पर दासता के प्रश्न पर हुए गृह युद्ध के बाद यह विवाद सदा के लिये तय कर दिया गया और अब यह सभी निर्विवाद स्वीकार करते है कि प्रभुता पृथक पृथक राज्यो की जनता म निहित न होकर समष्टि रूप से संयुक्त राज्य की जनता मे निहित है। इस तथ्य पर बल देते हुए ही फग्यूसन व हेनरी ने कहा है कि "राज सत्ता सब विविध राज्यो की जनता के समष्टिमय रूप म निहित है।[2]

तीसरी बात, जिसके कारण अमेरिका के संविधान को जनता का संविधान कहा जाता है, यह है कि प्रभुतावान होने के नाते जनता को यह अधिकार है कि जब वह यह देखे कि सरकार अपनी शक्ति का दुरुपयोग कर रही है, वह उसे बदल दे।

---

1 'We the people of the United States of America do ordain and establish the constitution.' —*American Constitution*

2 'Sovereignty rests in the people of several States taken collectively.' —*Ferguson and Henry*

साधारणतः सरकार को बदलने का कार्य जनता उस सरकार को पुनः निर्वाचित न करके कर सकती है जिसने अपनी शक्ति का दुरुपयोग किया हो। पर अमरिका की जनता ने यह अधिकार भी अपने लिये सुरक्षित रखा है कि यदि वैध ढंग से अवाञ्छनीय सरकार का बदलना असम्भव हो तो वह ऐसी सरकार को [illegible] विद्रोह द्वारा बदल दे या उसे समाप्त कर दे। अमेरिका की स्वतन्त्रता की घोषणा में जिसको आधार मान कर अमरिका के संविधान निर्माताओं ने अमेरिका के संयुक्त राज्य के संविधान का निर्माण किया है यह स्पष्ट कहा गया है कि "किसी भी प्रकार की सरकार, जब कभी भी इन उद्देश्यों के लिये हानिप्रद हो तो जनता का यह अधिकार है कि वह उसे बदल दे अथवा समाप्त कर दे [illegible] ऐसे सिद्धान्तों के आधार पर कर दे तथा उसकी शक्तियों [illegible] कि जनता की सुरक्षा भी अधिक से अधिक रहे और [illegible] की ओर अग्रसर हो सके।"[1] जैसा उपर्युक्त से स्पष्ट है घोषणा में [illegible] बल दिया गया है। पहली बात जिस पर घोषणा में [illegible] है कि जनता की सुरक्षा व उसकी समृद्धि सरकार का [illegible] जिस पर घोषणा में बल दिया गया है यह है कि [illegible] जनता सरकार को प्रदान करती है। तीसरी बात [illegible] कि जनता ऐसी सरकार को बदल सकती है, जो [illegible] की पूर्ति न करे या जो उसकी अवहेलना करे।

प्रचलित है। पर यह सब ज्ञात/मान्य रूप में है कि उनकी तुलना स्विट्जरलैण्ड के प्रत्यक्ष लोकतन्त्र से नहीं की जा सकती तथा यही कारण है कि अमेरिका के लोकतन्त्र को हम प्रतिनिध्यात्मक लोकतन्त्र कहते हैं।

प्रतिनिध्यात्मक लोकतन्त्र भी दो प्रकार के होते हैं—संसदीय लोकतन्त्र (Parliamentary Democracy) व अध्यक्षीय लोकतन्त्र (Presidential Democracy)। संयुक्त राज्य अमेरिका वह पहला देश है जिसने अध्यक्षीय शासन प्रणाली को अपनाया है। वहाँ राष्ट्रपति (President) कार्यपालिका के क्षेत्र में तथा कांग्रेस (Congress) व्यवस्थापन के क्षेत्र में एक दूसरे से प्रायः स्वतन्त्र हैं। उन दोनों ही को जनता प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित करती है। जैसा कि अध्यक्षीय शासन प्रणाली में होता है, अमेरिका में कार्यपालिका इंगलैण्ड की संसदीय शासन प्रणाली की तरह द्वैध न होकर एक है। इंगलैण्ड में यदि राजा अथवा रानी शासन प्रमुख है तो प्रधानमन्त्री व उसका मन्त्रिमण्डल वास्तविक शासन प्रधान है। पर अमेरिका में राष्ट्रपति ही दोनों प्रकार का प्रमुख है। जैसा कि लास्की ने कहा है 'वही राजा तथा वही प्रधानमन्त्री है।' इसके अतिरिक्त अमेरिका में कार्यपालिका व व्यवस्थापिका अपने अपने क्षेत्र में पूर्ण स्वतन्त्र हैं और वे इंगलैण्ड की संसदीय शासन प्रणाली की तरह एक दूसरे पर आश्रित नहीं हैं। इंगलैण्ड की संसदीय शासन प्रणाली में संसद का लोकसदन प्रश्न पूछ कर, कामरोको प्रस्ताव प्रस्तुत करके, अनुदानों में कटौती के प्रस्ताव प्रस्तुत करके, निन्दा व अविश्वास के प्रस्ताव प्रस्तुत करके कार्यपालिका पर प्रत्यक्ष नियन्त्रण करता है तथा कार्यपालिका विविध विधेयकों को प्रस्तुत करके व्यवस्थापन कार्य में संसद का मार्गदर्शन करती है पर अमेरिका में अध्यक्षीय शासन प्रणाली में ऐसा नहीं होता। वहाँ न तो कांग्रेस ही कार्यपालिका पर कोई प्रत्यक्ष नियन्त्रण रख सकती है और न कार्यपालिका ही प्रत्यक्ष रूप से कांग्रेस का मार्गदर्शन कर सकती है। इसके अतिरिक्त कार्यपालिका का कार्यकाल अमेरिका की अध्यक्षीय शासन प्रणाली में इंगलैण्ड की संसदीय शासन प्रणाली की तरह अनिश्चित नहीं है। इंगलैण्ड की संसदीय शासन प्रणाली में कार्यपालिका का कार्यकाल संसद के लोकसदन के विश्वास पर निर्भर रहता है जब कि अमेरिका की अध्यक्षीय शासन प्रणाली में कांग्रेस के विश्वास अथवा अविश्वास का वहाँ की कार्यपालिका के कार्यकाल पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता। वहाँ राष्ट्रपति एक निश्चित अवधि के लिये चुना जाता है तथा कांग्रेस के विश्वास अथवा अविश्वास से उसके कार्यकाल पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता। इस प्रकार अमेरिका में लोकतन्त्र का शासन की उस प्रणाली के द्वारा क्रियान्वित किया गया है जो इंगलैण्ड की संसदीय शासन प्रणाली से भिन्न है तथा जिसे अध्यक्षीय शासन प्रणाली (Presidential Type of Government) कहा जाता है।

संघीय स्वरूप—राजनैतिक प्रणाली के रूप में अमेरिका के संविधान की एक अन्य विशेषता उसका संघीय स्वरूप है। जैसा पहले कहा गया है अमेरिका के संयुक्त राज्य में इस समय ५१ राज्य हैं, जो स्थाई रूप से अमेरिका के संघ में सम्मिलित हैं।

इन कारण अमेरिका के संयुक्त राज्य का स्थाई राज्यों का स्थाई संघ कहा जाता है। किसी संघ के बनने के लिये मुख्य रूप में यह आवश्यक है कि उसका संवैधानिक ढाँचा इस प्रकार का हो कि उसमें संविधान की सर्वोच्चता को मान्यता प्राप्त रहे, केन्द्र व राज्यों के मध्य शक्तियों का वितरण हो तथा न्यायपालिका को शासन के अन्य भागों से उच्चतर स्थान प्राप्त हो। गौण रूप से संघीय व्यवस्था के लिये यह भी आवश्यक होता है कि संघ की विविध इकाइयों को व्यवस्थापिका के ऊपरी सदन में समान प्रतिनिधित्व प्राप्त हो तथा संविधान में संशोधन करने की प्रक्रिया ऐसी हो कि उसमें संघ की इकाइयों का भी उचित हाथ रहे। अमरिका के संवैधानिक ढाँचा में ये सब बातें विद्यमान है। अतः उसका स्वरूप संघीय संविधान का है। जैसा पहले कहा गया है, अमरिका का संविधान वहाँ के लोगों के लिये एक सर्वोच्च व अत्यन्त पवित्र वस्तु है। संविधान की छठी धारा के दूसरे उपबन्ध में कहा गया है कि 'यह संविधान तथा संयुक्त राज्य के कानून जो इसके अनुसार बनाये जायेंगे, वे सब संधियाँ जो संयुक्त राज्य के अधिकार के अन्तर्गत की गई है या की जायेगी, देश के सर्वोच्च कानून होंगे तथा किसी राज्य के संविधान या कानूनों में उनके विरुद्ध कुछ भी व्यवस्था हो, प्रत्येक राज्य के न्यायाधीशों के लिये वे मान्य होंगे।'[1] इसके अतिरिक्त केन्द्र व संघ की विविध इकाइयों में राज्य की शक्तियों के वितरण की व्यवस्था भी संविधान में की गई है। संविधान में की गई व्यवस्था के अनुसार कुछ निश्चित शक्तियाँ केन्द्र को प्रदान की गई हैं तथा शेष शक्तियाँ राज्यों की सरकारों में निहित मानी गई है। इसके अतिरिक्त संविधान में इस बात की भी व्यवस्था है कि शासन के तीनों अंगों में सर्वोच्चता न्यायपालिका की रहे। व्यवस्थापिका के ऊपरी सदन सीनेट में संघ के सब राज्यों को समान प्रतिनिधित्व प्राप्त है तथा यह सदा ऐसा ही बना रहे, उसके लिये संविधान में यह व्यवस्था है कि इस व्यवस्था को गड़बड़ करने वाला संविधान का कोई भी संशोधन वैध नहीं समझा जायगा। संशोधन की प्रक्रिया के विषय में जैसा हम ऊपर देख आये है, संघ की विविध इकाइयों को संशोधन की प्रस्तावना करने में भी तथा उसका पुष्टिकरण करने में भी अत्यधिक अधिकार प्राप्त है। इस प्रकार हम देखते है कि अमेरिका के संवैधानिक ढाँचे में वे सब विशेषतायें विद्यमान है, जो एक संघीय संविधान में होनी चाहिये तथा यही कारण है कि अमेरिका के संविधान को संघीय संविधान का आदर्श माना जाता है।

---

1 This Constitution and the Laws of the United States which shall be made in pursuance thereof, and all treaties made or which shall be made under the Authority of the United States shall be the Supreme Law of the land, and the Judges in every State shall be bound thereby anything in the Constitution or Laws of any State to the contrary notwithstanding

—*Article VI Clause 2 of the Constitution*

शक्ति का पृथक्करण तथा नियन्त्रण व संतुलन की प्रणाली—राजनैतिक प्रणाली के रूप में अमेरिका के संविधान की एक अन्य प्रमुख विशेषता शक्ति का पृथक्करण तथा नियंत्रण व संतुलन की प्रणाली है। अमेरिका के संविधान निर्माता लॉक (Locke) के उस राजनैतिक दर्शन से अत्यधिक प्रभावित थे, जिसका सार व्यक्ति की स्वतन्त्रता व उसकी सर्वोच्चता है। व्यक्ति की स्वतन्त्रता को वे अत्यधिक महत्वपूर्ण समझते थे। अतः वे लोग शासन के ऐसे किसी भी प्रकार के विरुद्ध थे, जिसका रूप निरंकुश हो और जो व्यक्ति के ऊपर हावी होकर उसकी स्वतन्त्रता को ही नष्ट कर दे। जैसा जेम्स बैक ने कहा है "अमेरिका के संविधान के निर्माता प्रशासन की शक्ति के प्रति अत्यधिक ईर्ष्यावान थे। उनका विश्वास था कि जितनी अधिक यह शक्ति होगी, उतना ही अधिक उसके दुरुपयोग का भय होता है।"[1] वे यह भी समझते थे कि शक्ति का दुरुपयोग व उसकी निरंकुशता तब और अधिक बढ़ जाती है, जब शासन सम्बन्धी सब प्रकार की शक्तियां किसी एक स्थान पर केन्द्रित हो जाती हैं। जेम्स मेडीसन का मत था कि व्यवस्थापन, कार्यपालन व न्याय सम्बन्धी सब प्रकार की शक्तियों का एकत्रीकरण ही अत्याचार की उचित परिभाषा है।[2] ऐसी दशा में यह स्वाभाविक था कि अमेरिका के संविधान निर्माताओं ने यह निश्चय किया कि शासन के तीनों अंग अलग अलग कार्य करें, जिससे शक्ति का अत्यधिक एकत्रीकरण न होने पाये तथा व्यक्ति की स्वतन्त्रता पर आघात न होने पाये। अतः संविधान की पहली धारा में व्यवस्था की गई कि "संविधान में प्रदान की गई सब व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्तियाँ एक कांग्रेस में निहित होंगी।"[3] उसकी दूसरी धारा में यह व्यवस्था की गई कि "कार्यकारिणी संयुक्त राज्य के एक राष्ट्रपति में निहित होगी।"[4] इसी प्रकार तीसरी धारा में यह व्यवस्था की गई कि "न्याय सम्बन्धी शक्ति एक सर्वोच्च न्यायालय तथा उन नीचे के न्यायालयों में निहित होगी, जिन्हें कांग्रेस समय समय पर प्रतिष्ठित व स्थापित करेगी।[5] इस प्रकार उक्त तीन धाराओं में की गई व्यवस्था के द्वारा यद्यपि

---

1 "The fathers of the American Constitution were animated by a sleepless jealousy of governmental power They believed that the greater such power the greater the danger of abuse
—*James Beck*

2 "The accumulations of all powers legislative executive and judiciary, in the same hands may justly be pronounced the very definition of tyranny "
—*James Madison*

3 'All legislative powers herein granted shall be vested in a Congress '
—*Article I of the Constitution*

4 The executive shall be vested in a President of the United States '
—*Article II of the Constitution*

5 ' The judicial power shall be vested in one Supreme Court and in such inferior courts, as the Congress may from time to time ordain and establish
—*Article III of the Constitution*

प्रत्यक्ष रूप से नहीं, पर परोक्ष रूप से मौंटेस्क्यू द्वारा प्रतिपादित शक्ति के पृथक्करण के सिद्धांत को अपनाया गया है तथा संविधान के संरक्षक के रूप में देश का सर्वोच्च न्यायालय सदा इसके लिये प्रयत्नशील रहा है कि इसकी मान्यता बनी रहे। शक्ति के पृथक्करण में सम्बन्धित संविधान की उक्त व्यवस्था की चर्चा करते हुए किलबर्न बनाम थौम्सन के मामले में सर्वोच्च न्यायालय ने अपने निर्णय में इसकी बड़ी प्रशंसा की है और कहा है कि "अमेरिका की लिखित संवैधानिक कानून की व्यवस्था का यह एक प्रमुख गुण माना जाता है कि राज्यों की या राष्ट्र की सरकार को प्रदान की हुई सारी शक्तियाँ कार्यपालिका, व्यवस्थापिका व न्यायपालिका नाम के तीन महान् विभागों में बँटी हुई हैं। सरकार के इन तीन विभागों में से प्रत्येक के जो उचित कार्य हैं वे लोकसेवकों के अलग अलग समूहों में निहित होंगे तथा व्यवस्था की पूर्णता के लिये यह आवश्यक है कि इन विभागों का पृथक्करण व विभाजन करने वाली रेखायें पूर्णतः स्पष्ट होंगी। इस व्यवस्था के सफल क्रियान्वय के लिये यह भी अनिवार्य है कि किसी भी विभाग के अधिकारी किसी अन्य विभाग के अधिकारियों के अधिकारों पर आघात नहीं करेंगे, वरन् अपने ही द्वारा निर्मित कानून के द्वारा प्रत्येक अपने-अपने ही विभाग तक सीमित रहेगा और दूसरे किसी पर आघात नहीं करेगा।"[1] इस प्रकार हम देखते हैं कि शासन की सम्पूर्ण शक्ति एक ही स्थान पर केन्द्रित न हो जाय तथा उसके द्वारा व्यक्ति की स्वतन्त्रता ही खतरे में न पड़ जाय, इस सम्भावना से बचने के लिये अमेरिका के संविधान में शासन की शक्ति को कार्यपालिका, व्यवस्थापिका व न्यायपालिका में अलग-अलग विभाजित कर दिया गया है।

अमेरिका के संविधान में शासन के तीनों विभागों को पृथक् पृथक् ही नहीं कर दिया गया है, वरन् उन्हें अधिक से अधिक एक दूसरे से स्वतन्त्र करने की व्यवस्था भी की गई है। राष्ट्रपति जनता का प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित प्रतिनिधि है और उसे अपनी स्थिति को बनाये रखने के लिये कांग्रेस का मुँह नहीं ताकना पड़ता। कांग्रेस उसे उसके पद से साधारणतः नहीं हटा सकती, क्योंकि ऐसा करने के लिये कांग्रेस का

---

1 'It is believed to be one of the chief merits of American system of written constitutional law that all powers entrusted to government whether state or national are divided into three grand departments the executive the legislative and the judicial, that the functions appropriate to each of these branches of government shall be vested in a separate body of public servants and that the perfection of the system requires that the lines which separate and divide these departments shall be broadly and clearly defined It is also essential to the successful working of this system that the persons entrusted with power on any one of these branches shall not be permitted to encroach upon the powers confided to others but that each shall be by the law of its creation be limited to its own department and no other

—Supreme Court in Kilbourn Vs Thompson

उसके विरुद्ध महाभियोग चलाना पड़ता है जिसका चलाना सरल काम नहीं है। कांग्रेस की अपनी स्थिति भी स्वतन्त्र है, क्योंकि राष्ट्रपति उसका विघटन नहीं कर सकता। न्यायपालिका की स्थिति भी प्रायः स्वतन्त्रता की है, क्योंकि यद्यपि सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की संख्या का निर्धारण कांग्रेस करती है तथा उनकी नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा होती है, पर एक बार पदासीन होने के पश्चात् सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों को महाभियोग की कठिन प्रक्रिया का सहारा लिये बिना हटाया नहीं जा सकता। इस प्रकार जैसा स्पष्ट है, अमेरिका के संविधान की व्यवस्था के अनुसार तीनों विभाग पृथक् पृथक् ही नहीं हैं, वरन् वे परस्पर स्वतन्त्र भी हैं।

पर अमेरिका के संविधान बनाने वाले एक ओर जहाँ इस बात के प्रति सजग थे कि शासन की शक्ति के अत्यधिक एकत्रीकरण के कारण व्यक्ति की स्वतन्त्रता खतरे में न पड़ जाय, वहाँ वे इस बात के प्रति भी सजग थे कि शासन की शक्ति का पृथक्करण इतना अधिक भी न हो जाय कि उसका प्रयोग करने वाले शासन के तीनों विभाग पूर्णतः असम्बद्ध ही हो जायें और संवैधानिक अवरोध के कारण शासन कार्य का चलना ही कठिन हो जाय। यही कारण है कि उन्होंने अमेरिका के संविधान में वह व्यवस्था की जिसे नियंत्रण व संतुलन की प्रणाली (System of Checks and Balances) कहा जाता है।

इस व्यवस्था के अनुसार शासन के तीनों अंगों की शक्तियों के लिये ऐसा प्रबन्ध कर दिया गया है कि तीनों आपस में एक दूसरे पर ऐसा नियंत्रण बनाये रखें कि शक्ति का संतुलन बना रहे। उदाहरणार्थ, राष्ट्रपति देश का प्रमुख कार्यपालक है। उसके विषय में यह कहा जाता है कि संसार में वह सबसे अधिक शक्तिशाली कार्यपालक है। अगर वह अपने अधिकार क्षेत्र में मनमानी करने लगे, तो वह सरलता से मुसोलिनी या हिटलर की तरह तानाशाह बन सकता है। इसीलिये यह आवश्यक समझा गया है कि उसके ऊपर ऐसा अंकुश रहे कि वह तानाशाह न बन सके। इस अंकुश की व्यवस्था कांग्रेस को कुछ ऐसे अधिकार देकर की गई है, जिनके द्वारा वह राष्ट्रपति को अपने अधिकारों का दुरुपयोग करने से रोक सकती है। कांग्रेस को यह अधिकार है कि वह प्रतिवर्ष देश का बजट स्वीकार करे तथा राष्ट्रपति का यह कर्तव्य है कि वह उस बजट के अनुसार राष्ट्र के धन का उपयोग करे। राष्ट्रपति यदि कोई मनमानी करना चाहे और कांग्रेस यदि उस धन के व्यय करने की स्वीकृति न दे, तो राष्ट्रपति ऐसा नहीं कर सकता। राष्ट्र के वित्त पर कांग्रेस का अधिकार होने के कारण कांग्रेस इस स्थिति में है कि वह राष्ट्रपति को मनमानी करने से रोक सके। इसके अतिरिक्त राष्ट्रपति देश की सेना का अध्यक्ष होता है तथा वह देश की परराष्ट्र नीति का संचालक होता है। अतः यदि वह चाहे तो अपनी इच्छा से किसी देश को युद्ध की आग में झोंक सकता है। पर बिना औचित्य के वह ऐसा न कर सके, इसकी व्यवस्था इस सम्बन्ध में कांग्रेस को कुछ ऐसे अधिकार देकर की गई है जिनके द्वारा राष्ट्रपति की मनमानी पर अंकुश रहता है। संविधान के अनुसार

यह आवश्यक है कि युद्ध की घोषणा का पुष्टिकरण कांग्रेस करे। इसी प्रकार संविधान के अनुसार यह भी आवश्यक है कि सन्धियों व समझौतों का पुष्टिकरण सीनेट के ⅔ बहुमत द्वारा हो अन्यथा राष्ट्रपति को अपने द्वारा किये हुए संधि या समझौता से उसी प्रकार विमुख होना पड़ता है, जिस प्रकार राष्ट्रपति विल्सन को राष्ट्रसंघ (League of Nations) सम्बन्धी समझौते से अपने को अलग करना पड़ा था, क्योंकि तत्कालीन सीनेट ने यह स्वीकार नहीं किया था कि अमरीका राष्ट्रसंघ में सम्मिलित हो। राष्ट्रपति को यह भी अधिकार है कि वह बड़े-बड़े पदों की नियुक्ति स्वयं करे, पर अपने इस अधिकार के प्रयोग में वह अनौचित्य न करते, इसके लिये यह व्यवस्था है कि उसके द्वारा की हुई नियुक्तियों के विषय में सीनेट अपनी स्वीकृति प्रदान करे।

कांग्रेस जिस प्रकार राष्ट्रपति की कार्यपालिका शक्ति पर नियंत्रण रखती है, राष्ट्रपति उसी प्रकार कांग्रेस की विधायिनी शक्ति पर नियंत्रण रखता है। कांग्रेस द्वारा पारित सभी विधेयकों के लिये यह आवश्यक है कि कानून बनने से पहले उन्हें राष्ट्रपति की स्वीकृति प्राप्त हो। विधेयकों की स्वीकृति के विषय में राष्ट्रपति को दो प्रकार के निषेधाधिकार—वैधानिक निषेधाधिकार (Statutory veto) व परम्परा-गत निषेधाधिकार (Conventional veto)—प्राप्त हैं। वैधानिक निषेधाधिकार [illegible] विलम्बन का विशेषाधिकार (Suspensive veto) है। इसके अनुसार राष्ट्रपति को अधिकार है कि वह किसी भी विधेयक को अस्वीकार कर दे। [illegible] संसद को भी यह अधिकार है कि राष्ट्रपति द्वारा अस्वीकृत इस प्रकार के विधेयक को पुनः पारित कर दे। पर ऐसी दशा में संसद को ऐसे विधेयक को [illegible] बहुमत से पारित करना पड़ता है और तब फिर राष्ट्रपति को [illegible] प्रदान अवश्य करनी पड़ती है। इस प्रकार अपने इस [illegible] विधेयक की स्वीकृति में केवल देर कर सकता है, [illegible] रोक नहीं सकता। फिर भी राष्ट्रपति के इस निषेधाधिकार [illegible] राष्ट्रपति की अस्वीकृति के विरुद्ध कांग्रेस में दो [illegible]।

राष्ट्रपति का दूसरा निषेधाधिकार [illegible] है, जिसे [illegible] निषेधाधिकार (Pocket Veto) भी कहते हैं। [illegible] कांग्रेस के अधिवेशन के अन्तिम दस दिनों में हो [illegible] है। [illegible] व्यवस्था है कि राष्ट्रपति किसी विधेयक को दस दिन में [illegible] सकता है। [illegible] व्यवस्था का लाभ उठाते हुए कांग्रेस के [illegible] उन विधेयकों को बिना स्वीकार या [illegible] कानून नहीं बनने देना चाहता [illegible] समाप्त हो जाता है, अतः वे [illegible] है। [illegible] के अधिवेशन के अन्तिम दस दिनों में [illegible] वे स्वयमेव समाप्त हो जाते हैं। [illegible]

धिकार (Pocket Veto) कहा जाता है। व्यवस्थापिका के व्यवस्थापन के अधिकार पर यह एक ऐसा नियंत्रण है, जिसका बड़ा महत्व है, क्योंकि उन सभी विधेयकों की स्वीकृति के लिये कांग्रेस को राष्ट्रपति पर निर्भर करना पड़ता है, जिन्हें वह अपने अधिवेशन के अन्तिम दस दिनों में पारित करती है।

इस प्रकार राष्ट्रपति व कांग्रेस दोनों एक दूसरे के अधिकारों के मनमाने उपयोग पर नियंत्रण रखते हैं और दोनों अपने अपने अधिकारों का उचित प्रयोग करने के लिये बाध्य रहते हैं तथा शक्ति का सन्तुलन बना रहता है।

व्यवस्थापिका व कार्यपालिका पर न्यायपालिका का भी नियंत्रण रहता है। अमेरिका का संविधान संघीय संविधान है तथा न्यायपालिका की सर्वोच्चता इसकी एक प्रमुख विशेषता है, जिसके कारण संविधान की सर्वोपरिता की रक्षा बनी रहती है। अमेरिका के संविधान में न्यायपालिका को न्यायिक सर्वेक्षण (Judicial Review) का अधिकार है जिसके कारण न्यायपालिका व्यवस्थापिका अर्थात् कांग्रेस तथा कार्यपालिका अर्थात् राष्ट्रपति दोनों के ही कार्यों का सर्वेक्षण कर सकती है और यदि वे कार्य संविधान की व्यवस्था के प्रतिकूल हों तो उन्हें अवैध घोषित कर सकती है। इस प्रकार कांग्रेस या राष्ट्रपति कोई कार्य संविधान के प्रतिकूल न कर सकें, इसके लिये न्यायपालिका सदा सचेत रहती है और इस प्रकार शासन के तीनों अंगों में नियंत्रण व सन्तुलन (checks and balances) की प्रणाली के द्वारा शक्ति का सन्तुलन बना रहता है।

नियंत्रण व सन्तुलन की प्रणाली की असफलता व उसके कारण—पर इस प्रणाली के कुछ ऐसे दोष भी हैं, जिनके कारण यह प्रणाली कार्यरूप में पूर्णतः सफल नहीं हो सकी है तथा इस कारण शक्ति के पृथक्करण के सिद्धान्त की अव्यावहारिकता भी सिद्ध हो गई है। जिन नियंत्रणों की व्यवस्था इस प्रणाली के अनुसार की गई है उनका प्रयोग शक्ति के सन्तुलन के उद्देश्य को पूरा करने के लिये नहीं, वरन् अन्य प्रयोजनों के लिये किया जाता है। जिन बातों के कारण यह प्रणाली असफल रही है, वे निम्न प्रकार हैं

१ **परम्परायें**—प्रशासन के सम्बन्ध में जो परम्परायें चल पड़ी हैं, उन्होंने इस प्रणाली द्वारा पूरे होने वाले उद्देश्य को पूरा नहीं होने दिया है। उदाहरण के लिये हम उस परम्परा को ले सकते हैं जिसे सीनेट का सद्भाव (Senatorial Courtesy) कहते हैं। इस परम्परा के अनुसार सीनेट राष्ट्रपति द्वारा की हुई केन्द्रीय नियुक्तियों को यह सोचकर स्वीकार कर लेता है कि राष्ट्रपति राज्यों की नियुक्तियों के सम्बन्ध में उनकी इच्छाओं का आदर करेगा। राजकीय नियुक्तियों के इस प्रकार के बटवारे के कारण नियंत्रण व सन्तुलन के सिद्धान्त ने सौदेबाजी का रूप धारण कर लिया है और परिणाम यह है कि क्रिया रूप में नियंत्रण व सन्तुलन के सिद्धान्त से शक्ति का सन्तुलन नहीं होता है, वरन् उससे सीनेट व राष्ट्रपति के बीच अपने अपने दल के पदासीन करने का बँटवारा होता है।

कार्यपालिका द्वारा किये गये समझौतो के विषय मे भी एक परम्परा है कि राष्ट्रपति द्वारा की हुई सन्धियो के विषय मे ही सीनेट की स्वीकृति आवश्यक है, उसके द्वारा किये हुए समझौता के विषय म नही। इस परम्परा के अनुसार राष्ट्रपति यदि चाहे तो किसी भी समझौत को गुप्त रख सकता है और उसके लिये यह आवश्यक नही कि वह उस सीनेट के समक्ष उसकी स्वीकृति के लिय रखे। इस परम्परा का परिणाम यह होता है कि सीनट का जो नियत्रण परराष्ट्र नीति पर रहना चाहिये, नही रह पाता और सीनट के नियत्रण के परिणामस्वरूप राष्ट्रपति की शक्ति का सतुलन नही होना।

अन्तर्कालीन नियुक्तियो के विषय म भी एक ऐसी परम्परा है, जिसके कारण राष्टपति द्वारा की हुई नियुक्तियो पर सीनट का नियत्रण ढीला होता जा रहा है। इस परम्परा के अनुसार राष्ट्रपति उस अन्तर्काल मे जब सीनट का अधिवेशन नही हो रहा होता, नियुक्तियाँ कर लेता है और सीनेट को उन नियुक्तियो को अस्वीकृत करन का अवसर न मिले, इसलिय उसके अधिवेशन के प्रारम्भ होन से पहले उन्हे समाप्त कर देता है। इस प्रकार सीनट की स्वीकृति के बिना भी राष्ट्रपति अपनी इच्छा स लोगो की नियुक्तियाँ कर लेता है तथा इससे सम्बन्धित उसकी शक्ति पर सीनेट का वह नियत्रण नही रहने पाता, जो रहना चाहिये। इस दोष से बचन के लिय अब ऐसा नियम बना दिया गया है कि इस प्रकार की नियुक्तियो के पदाधिकारियो को तब तक वेतन नही मिलगा, जब तक उनकी नियुक्तियो को सीनट ने अपनी स्वीकृति प्रदान न कर दी हो।

२ **काग्रेस के सदस्यो की स्वार्थ सिद्धि**—काग्रेसजनो के सदस्यो की अपनी स्वार्थसिद्धि भी नियत्रण व सतुलन की नीति को पूर्णत सफल नही होने देती। काग्रेस के सदस्य स्वय यह चाहते हैं कि उनके लोगो का राष्ट्रपति द्वारा अच्छे पदों पर नियुक्त किया जाय। इसके लिये व स्वय राष्ट्रपति को प्रसन्न रखना चाहते हैं और उसकी जो माँगें होती हैं उन्हे पूरी करत रहत है तथा उसके द्वारा किये हुए कार्यो का व उनके लिय आवश्यक उसकी धन की माँगो का समर्थन करते रहते हैं। परिणामस्वरूप काग्रेस का नियत्रण कोरा दिखावा रह जाता है तथा राष्ट्रपति को अपनी इच्छा की नीति के लिये समर्थन प्राप्त हो जाता है।

३ **राजनतिक दल**—राजनतिक दलो का रवया भी नियत्रण व सतुलन की नीति को पूर्णत सफल नही होने देता। प्राय ऐसा होता है कि काग्रेस म जिस राजनतिक दल का बहुमत होता है, उसी का नता राष्ट्रपति होता है। परिणामस्वरूप काग्रेस राष्ट्रपति पर नियत्रण करने के स्थान पर उसका सब प्रकार का समर्थन करती है। यदि किसी समय ऐसा भी हो कि राष्ट्रपति उसी दल का न हो, जिसका बहुमत काग्रेस मे हो, तो भी राष्ट्रपति के समर्थक कुछ एस सदस्य काग्रेस मे होते ही हैं जो उसे काग्रेस का समर्थन प्राप्त बनाये रहते हैं। इस प्रकार काग्रेस की ओर से राष्ट्रपति पर

जो नियंत्रण रहना चाहिये, वह ढीला हो जाता है और उसकी शक्ति का संतुलन नहीं होने पाता।

४ **राष्ट्रपति द्वारा बाह्य साधनों का प्रयोग**—कांग्रेस के विरोध को दूर करने के लिये कभी कभी राष्ट्रपति बाह्य साधनों का भी प्रयोग करता है। अपनी किसी नीति व अपने किसी वित्त सम्बन्धी प्रस्ताव के समर्थन में वह उसके कांग्रेस में प्रस्तुत किये जाने से पहले से ही प्रेस, मंच, रेडियो आदि द्वारा प्रचार करना प्रारम्भ कर देता है। परिणाम यह होता है कि लोकमत उसकी नीति व उसके प्रस्ताव के अनुकूल बन जाता है और कांग्रेस को भी लोकमत के समर्थन के कारण उन्हें स्वीकार करना पड़ता है। इस प्रकार भी राष्ट्रपति की शक्ति का संतुलन करने में कांग्रेस की ओर से ढील हो जाती है और नियंत्रण व सन्तुलन की नीति पूर्णतः सफल नहीं होने पाती।

पर इस सबसे हमें यह नहीं समझना चाहिये कि अमेरिका की शासन प्रणाली में नियंत्रण व सन्तुलन के सिद्धान्त का कोई उपयोग नहीं है। व्यवस्थापिका व कार्यपालिका के विषय में भले ही यह कहा जा सकता है कि वे एक दूसरे से मिल कर चलती हैं, पर न्यायपालिका के विषय में ऐसा नहीं कहा जा सकता। न्यायपालिका कार्यपालिका व व्यवस्थापिका दोनों पर ही अपना नियंत्रण रखती है और उसके परिणामस्वरूप शक्ति का सन्तुलन बना रहता है। इसमें सन्देह नहीं कि कभी कभी जब न्यायपालिका के न्यायाधीश भी दलीय लगाव में आ जायें, यह नियंत्रण भी ढीला पड़ सकता है, पर फिर भी नियंत्रण व सन्तुलन की प्रणाली का अमेरिका के संविधान में कोई महत्व ही न हो, यह नहीं कहा जा सकता।

अधिकार पत्र के रूप में अमेरिका का संविधान

अमेरिका के लोगों के लिये अमेरिका के संविधान का महत्व व्यक्ति के अधिकारों की रक्षा की दृष्टि से भी है। इसमें सन्देह नहीं कि भारतीय संविधान की तरह अमेरिका के संविधान में व्यक्ति के मूल अधिकारों के विषय में कोई पृथक अध्याय नहीं है, फिर भी संविधान तथा अधिकार पत्र (Bill of Rights) में ऐसी अनेक व्यवस्थायें हैं जिनके द्वारा व्यक्ति के अधिकारों की रक्षा होती है। जिन व्यवस्थाओं के द्वारा व्यक्ति के अधिकारों व उसकी स्वतन्त्रता की रक्षा की गई है, वे निम्न प्रकार हैं

१ संविधान के अनुसार संघीय सरकार व्यक्ति के हैबियस कॉर्पस (Habeas Corpus) के अधिकार के प्रयोग पर कोई रोक नहीं लगा सकती। दूसरे शब्दों में व्यक्ति की व्यक्तिगत स्वतन्त्रता पर संघीय सरकार कोई आघात नहीं कर सकती और संविधान की व्यवस्था के अनुसार वह पूर्णतः सुरक्षित है।

२ संघीय सरकार की ओर से सम्मान की उपाधियों का वितरण निषिद्ध है क्योंकि ऐसा होने से व्यक्ति के समानता के अधिकार का हनन होता है। संघीय सरकार सम्मानसूचक उपाधियां का वितरण न करे ऐसी व्यवस्था करके संविधान द्वारा व्यक्ति के समानता के अधिकार की रक्षा की गई है।

३ संघीय सरकार भाषण, प्रेस व धर्म की स्वतन्त्रता पर आघात नहीं कर सकती।

४ राज्य दास प्रथा नही रख सकते, क्योकि इसमे व्यक्ति की व्यक्तिगत स्वतन्त्रता का हनन होता है।

५ राज्यो द्वारा जाति व रंग के भेद के आधार पर अथवा प्राचीन दासत्व के कारण व्यक्ति को नागरिक अधिकारो से वंचित नही किया जा सकता और न इस आधार पर किसी व्यक्ति को मताधिकार से ही वंचित किया जा सकता है।

पर व्यक्ति के अधिकारो की अमेरिकन व्यवस्था के विषय मे यह स्मरणीय है कि वह रूस अथवा चीन की व्यक्ति के अधिकारो की व्यवस्था से मौलिक रूप मे भिन्न है। अमेरिका के संविधान मे अधिकारो की व्यवस्था का दृष्टिकोण साम्यवादी न होकर व्यक्तिवादी है। यही कारण है कि वहाँ व्यक्ति के अधिकारो पर राज्य की ओर से कोई आघात न होने पाये, इसकी व्यवस्था की गई है और उसका रूप स्वीकारात्मक (Positive) नही वरन् निषेधात्मक (Negative) रखा गया है और यह कहा गया है कि राज्य वे कार्य नही करेगा, जिनसे व्यक्ति के मूल अधिकारो पर कुठाराघात होता हो, जब कि रूस व चीन के संविधान मे व्यवस्था इस प्रकार की रखी गई है कि राज्य वे कार्य करे, जिनसे व्यक्ति के अधिकारो का पोषण होता हो। अमेरिका के संविधान की व्यक्ति के अधिकारों की व्यवस्था वस्तुतः व्यक्तिवादी (Individualistic) व उदारवादी (Liberal) है और इसकी तुलना इंग्लैण्ड व भारतीय अधिकारो की व्यवस्था से की जा सकती है, रूस व चीन की अधिकारो की व्यवस्था से नही। अमेरिका के संविधान निर्माताओं ने जो व्यवस्था की है, उसमे उनका प्रयास यही रहा है कि राज्य की ओर से व्यक्ति की स्वतन्त्रता में हस्तक्षेप कम से कम हो जिससे व्यक्ति स्वतन्त्र रूप से अपना विकास कर सके।

SELECT READINGS

Beard	American Government and Politics
Brogan	American Political System
	An Introduction to American Politics
Carr	American Democracy in Theory and Practice
Burns and Peltason	Government by the People
Ferguson and McHenry	The American System of Government
Finer	The Theory and Practice of Modern Government
Munro	The Government of United States
Zink	A Survey of American Government

१२
अमेरिका की संघ व्यवस्था

'किसी देश का संविधान संघीय हो सकता है, पर व्यवहार में वह उस संविधान को इस प्रकार क्रियान्वित कर सकता है, कि उसका शासन संघीय न हो अथवा कोई देश, जिसका संविधान संघीय न हो, उसे इस प्रकार क्रियान्वित कर सकता है कि उसका शासन संघीय शासन का उदाहरण बन जाये।"
—व्हेयर

संघीय संविधान की दृष्टि से अमेरिका के संविधान को सबसे पुराना संविधान माना जाता है। उसके विषय में यह भी कहा जाता है कि वह सबसे अधिक सफल संघीय संविधान भी है। कुछ विचारकों के मतानुसार तो वह ऐसा संघीय संविधान है, जिसका अनुकरण अन्य संघीय संविधान वाले देशों द्वारा किया गया है तथा जिसके आधार पर उनके संघीय संविधानों के गुण-दोषों का विवेचन किया जा सकता है। यह निस्संदेह सत्य है कि संघीय रूप अमेरिका के संविधान की एक अत्यंत प्रमुख विशेषता है तथा अमेरिका के निवासियों की दृष्टि में उसका बड़ा महत्व है। जैसा जेम्स ब्राइस ने कहा है "अत्यंत प्राचीन काल से अमेरिका के सब लोग इस बात पर एक मत हैं कि उनके देश में शासन का केवल संघीय रूप ही सम्भव है। सब यह समझते हैं कि इतने बड़े भूखण्ड के लिये केन्द्रीय व्यवस्था यदि असम्भव नहीं, तो अव्यावहारिक तो अवश्य ही होगी।"[1]

संघीय व्यवस्था के आवश्यक तत्व

अमेरिका की संघीय व्यवस्था का विवेचन करने से पहले यह आवश्यक है कि हम उन तत्वों पर विचार कर लें, जिनसे संघीय व्यवस्था का निर्माण होता है।

राज्यों की स्वतंत्रता व राष्ट्रीय एकता का सामञ्जस्य

किसी भी संघीय व्यवस्था की स्थापना के लिए प्रथमतः यह आवश्यक होता है कि कुछ स्वतंत्र इकाइयाँ हों, जो अपने को अलग अलग रखते हुए भी यह चाह

[1] "All Americans have long been agreed that the only possible form of Government for their country is a federal one. All have perceived that a centralized system would be inexpedient if not unworkable over so large an area." —James Bryce

कि उनका एक सम्मिलित सघ बने। दूसरे शब्दो म यदि कुछ स्वतत्र इकाइयाँ मिल कर एक नये राज्य की स्थापना करे और अपने स्वतत्र अस्तित्व को पूणत समाप्त कर दे, तो ऐसी दशा म सघ का निर्माण न होकर, एक नये राज्य का निर्माण होगा। इस प्रकार हम देखते हैं कि ऐसी कुछ राजनैतिक इकाइयो का अस्तित्व, जो एक होने की इच्छा रखते हुए भी, अपना अपना अस्तित्व स्वतत्र बनाये रखना चाहती हो, सघ के बनने की प्रथम आवश्यकता है। सक्षेप म, राज्यो की स्वतत्रता व राष्ट्रीय एकता के सामजस्य होन स सघ का निर्माण होता है।

शक्ति वितरण

सघ बनन की प्रथम आवश्यकता से ही सघ बनने की एक दूसरी आवश्यकता स्पष्ट हो जाती है। जब सघ निर्माण करन वाली इकाइयो को मिलकर सघ भी बनाना है और उन्हे अपना अपना अलग अस्तित्व भी बनाय रखना है, तो यह स्वाभाविक है कि शासन सचालन दो स्थानो स होगा। दूसरे शब्दो मे सघ मे सरकार दो प्रकार की होगी, एक सघ की सरकार और दूसरी राज्यो की सरकारे और शासन के कार्यो व तत्सम्बधी शक्तियो का वितरण भी उक्त दो प्रकार की सरकारो के बीच म होना आवश्यक होगा, जिससे बिना गत्यावरोध के शासनकाय चल सके। सघ व राज्यो की इकाइयो के बीच शक्ति का वितरण, इस प्रकार सघ निर्माण की दूसरी आवश्यकता है।

दुहरी नागरिकता

सघ भी बन जाय और इकाइयो का अलग-अलग अस्तित्व भी बना रह, इसका परिणाम यह भी होता है कि नागरिकता दुहरी रहती है। राज्यों के निवासी जो पहले से राज्यो के नागरिक होत हैं, सघ बनने से सघ के नागरिक भी हो जाते है और इस प्रकार नागरिको की नागरिकता दुहरी हो जाती है।

सविधान की सर्वोपरिता

इकाइयो का सघ भी बनाना है और अपना अस्तित्व अलग भी बनाये रखना है, इसी कारण से सघ के निर्माण की एक अन्य आवश्यकता—सविधान की सर्वोपरिता—भी अनिवाय हो जाती है, क्योकि विविध पृथक पृथक राज्यो का सन्तोषजनक ढग से सघ म बना रहना तभी सम्भव हो सकता है, जब राज्य व सघ दोनो ही उस सविधान को सर्वोपरि मानें, जिसके अन्तगत सघ का निर्माण हुआ हो और उसम निश्चित की गई व्यवस्था का वे उचित आदर करे। सविधान की सर्वोपरिता, इस प्रकार सघ निर्माण की चौथी आवश्यकता है।

स्वतत्र न्यायपालिका

सघ के निमाण की अन्तिम आवश्यकता एक स्वतत्र सर्वोच्च न्यायालय का अस्तित्व है, क्योकि उसके बिना सविधान का सरक्षण सम्भव नहीं हो सकता। जिस सविधान की व्यवस्था के अन्तगत सघ का निर्माण होता है, उसका परिपालन ठीक म हो रहा है, इसको सतत देखत रहन के लिय एक सर्वोच्च न्यायालय का अस्तित्व

आवश्यक है। संविधान के अन्तर्गत संघ व राज्यों की सरकारों को शासन की जो शक्तियाँ प्रदान की जाती हैं, उनका उल्लंघन कोई भी सरकार न करे तथा एक दूसरे की शक्ति व कार्यक्षेत्र का अतिक्रमण न होने पाये, इसके लिए एक सर्वोच्च न्यायालय का अस्तित्व अपरिहार्य है, क्योंकि इससे सम्बन्धित विवादों का निर्णय वही न्यायालय कर सकता है।

इस प्रकार हम देखते हैं कि ऐसी विविध इकाइयों का अस्तित्व जो संघ बनाने की इच्छा रखते हुए भी अपना अस्तित्व अलग बनाये रखना चाहता हो, संघ व इकाइयों की सरकारों के मध्य शासन की शक्तियों का वितरण, दुहरी नागरिकता, संविधान की सर्वोपरिता तथा एक सर्वोच्च न्यायालय, ये तत्व हैं जिनसे किसी संघ का निर्माण होता है। प्रस्तुत प्रकरण में हम यह देखना है कि अमेरिका की संघीय व्यवस्था कहाँ तक उक्त तत्वों पर आधारित है।

अमेरिका की संघीय व्यवस्था का विश्लेषण

राज्यों की स्वतन्त्रता तथा राष्ट्रीय एकता का सामंजस्य

अमेरिका के वर्तमान संविधान के निर्माण की पृष्ठभूमि के प्रसंग में जैसा ऊपर कहा गया है, यूरोप के विविध देशों से आने वाले लोग अमेरिका के महाद्वीप में विविध उपनिवेशों में बसे। बहुत दिनों तक अलग अलग रहते हुए उन उपनिवेशों में अपने पृथक अस्तित्व के प्रति एक ओर जहाँ मोह उत्पन्न हुआ, वहाँ बाह्य दबाव का मुकाबिला करने के लिये वे इस बात के लिये भी बाध्य हुए कि वे मिलकर एक हों। परिणाम यह हुआ कि वहाँ संघीय व्यवस्था की स्थापना हुई, क्योंकि उसके अन्तर्गत ही दोनों बातें—राज्यों के पृथक अस्तित्व की मान्यता तथा सब की एकता—पूरी हो सकती थी, तथा उसके अन्तर्गत ही राज्यों की स्वतन्त्रता व राष्ट्रीय एकता का सामञ्जस्य हो सकता था। राष्ट्रीय एकता प्राप्त करने का एक ढंग यह भी हो सकता था कि सब विविध राज्य मिलकर एक राज्य की स्थापना कर लेते। पर उसका परिणाम यह होता कि राज्यों का पृथक अस्तित्व समाप्त हो जाता। परन्तु चूँकि राज्य अपना अपना पृथक अस्तित्व रखना चाहते थे और साथ ही साथ एक शक्तिशाली केन्द्र की स्थापना भी करना चाहते थे, अतः यह सम्भव हुआ कि अमेरिका के संयुक्त राज्य (United States of America) के नाम से एक संघीय राज्य की स्थापना हुई। इस प्रकार हम देखते हैं कि अमेरिका का संघ एक ऐसा संघीय राज्य है, जिसकी स्थापना ऐसे विविध राज्यों के एक होने से हुई है, जो अपना पृथक अस्तित्व बनाये हुए हैं और जो अपने में पूर्णतः स्वतन्त्र हैं। जैसा बयर्ड ने कहा है "यह सदा अक्षुण्ण बने रहने वाले राज्यों का संघ है।[1]

---

1 'It is a union of indestructible States

—Beard

द्वैत शासन व शक्तियो का वितरण

सघ निर्माण का दूसरा तत्व, दुहरा शासन व शासन की शक्ति का दोनो प्रकार की सरकारो के बीच वितरण, भी अमरिका के सघ म विद्यमान है। अमेरिका के सघ म द्वैत शासन की व्यवस्था है और केन्द्रीय सरकार व राज्यो की सरकार अपने अपने क्षेत्र म काय करने के लिय स्वतन्त्र है। दोनो प्रकार की सरकारो का सविधान द्वारा पूर्ण मान्यता प्राप्त है और उसके अनुसार उन्हे अलग अलग इकाइयो के रूप म माना जाता है। सविधान म दोनो प्रकार की सरकारो के बीच शासन की शक्तियो के वितरण की व्यवस्था की गई है। शक्तियो के वितरण म अमेरिका म उस सिद्धान्त को काम म लाया गया है, जिसे गणना व अवशेष का सिद्धान्त (Principle of Enumeration and Residuam) कहा जाता है तथा जिसके अन्तगत दो प्रकार की सरकारो म से किसी एक की शक्तियो की गणना करके उन्हे निश्चित कर दिया जाता है और शक्तियो का अवशेष दूसरी प्रकार की सरकार का समझा जाता है।

शक्तियो के वितरण से सम्बन्धित व्यवस्था सविधान म एक सशोधन करके की गई है। उस सशोधन म कहा गया है कि 'वे सब शक्तियाँ जो सविधान द्वारा सयुक्त राज्य (सघ) को प्रदान नही की गई है तथा जो उसके द्वारा राज्यो के लिये निषिद्ध नही की गई है, क्रमश राज्यो के लिये या जनता के लिये सुरक्षित है।[1] सशोधन के उक्त कथन का विश्लेषण करके अमरिका की सघीय व्यवस्था की शक्तियो के वितरण की योजना को अच्छी तरह समझा जा सकता है। जैसा सशोधन की भाषा से स्पष्ट है, शासन की कुछ शक्तियाँ ऐसी है, जिन्हे सविधान द्वारा सघ की सरकार को दिया गया है और यही कारण है कि सशोधन म यह कहा गया है कि वे शक्तियाँ राज्यो की या जनता की होगी, जो सविधान द्वारा सघ को प्रदान नही की गई है। इस प्रकार शक्तियो के वितरण की योजना की पहली बात यह है कि कुछ शक्तियाँ ऐसी है, जो सविधान द्वारा सघ की सरकार को प्रदान की गई हैं। दूसरे शब्दो म सघ की [illegible] की शक्तियो की गणना कर दी गई है और शेष को राज्य की सरकारो की [illegible] मान लिया गया है। पर राज्य की शक्तियो पर भी कुछ प्रतिबन्ध लगाया गया है और शासन की कुछ शक्तियाँ राज्यो की सरकारो के लिये [illegible] गई है। यही कारण है कि सशोधन म यह कहा गया है कि [illegible] या जनता की होगी, जिन्हे राज्यो की सरकारो के लिये [illegible] किया गया है। इस प्रकार हम देखते है कि गणना के सिद्धान्त का [illegible] की सरकार को दे दिया गया है और कुछ को [illegible] दिया गया है। सघ की सरकार के विषय म [illegible]

[1] "All powers not delegated [illegible] and not prohibited by it [illegible] respectively or to the [illegible]

[illegible]

किया गया है और राज्यो की सरकारो के विषय मे उसका प्रयोग नकारात्मक ढग स किया गया है । अवशेष शक्तियाँ केवल राज्य की सरकारो मे ही नही, वरन् जनता म भी निहित मानी गई हैं और इस प्रकार शक्तियो का त्रिमुखी वितरण सघ की सरकार, राज्यो की सरकारो व जनता के मध्य किया गया है ।

अमेरिका की शक्तियो के वितरण की योजना के विषय मे यह कहा गया है कि चूँकि सघ की सरकार की शक्तियो की गिनती कर दी गई है और राज्यो की सरकारो व जनता को शक्तिया का अवशेष प्राप्त है, सघ की सरकार की शक्तिया प्रदत्त (delegated) है, तथा राज्यो व जनता की शक्तिया मौलिक है । पर योजना की इस प्रकार की आलोचना म अधिक सार नही है क्याकि सघ व राज्य दोनो ही प्रकार की सरकारो की शक्तियाँ सविधान द्वारा दी गई हैं । सघ को गणना द्वारा तथा राज्यो को अवशेष के रूप मे शक्तियाँ दी गई है । ऐसी दशा म मौलिक व प्रदत्त शक्तिया के अन्तर का प्रश्न नही उठता । वस्तुत सघ की शक्तिया के प्रदत्त होने की बात उन व्यक्तिवादियो की विचारधारा को सन्तुष्ट करने के लिये कही जाती है, जो अमेरिका के सविधान को व्यक्तिवाद पर आधारित मानते हैं । इस दृष्टि से यदि विचार करना ही हो, तो अधिक से अधिक यह कहा जा सकता है कि अतिम प्रभुसत्ता जनता म निहित है और वह मौलिक है ।

अमेरिका मे शक्तियो के वास्तविक वितरण का अध्ययन हम निम्न शीर्षको म कर सकते हैं ।

सघीय सरकार की शक्तियाँ—सघीय सरकार की शक्तियो का निर्धारण करते म प्राय ऐसा किया गया है कि राष्ट्रीय महत्व के विषय सघ की सरकार के कार्यक्षेत्र म रखे गये ह, क्याकि उनके विषय मे सारे देश के लिये एक सी नीति की आवश्यकता होती है । उदाहरण के लिये करो की वसूलयाबी, राष्ट्रीय सुरक्षा की व्यवस्था, विदेशो के साथ व राज्यो म परस्पर उद्योग व व्यवसाय का सचालन, मुद्रा निर्माण आदि एसे विषय ह, जो राष्ट्रीय महत्व के ह, क्योकि उनके विषय मे सम्पूण देश मे एक सी नीति होना आवश्यक है । इस प्रकार के सब विषय केन्द्रीय सरकार के पास रखे गये हैं । इस सम्बन्ध मे कुछ आलोचको का कहना है कि सघ की सरकार की शक्तिया की सूची पूर्ण नहा है । उनका मत है कि जिन शक्तियो की गणना की गई है, वे बडी सामान्य हैं और उनके प्रयोग के साधनो स सम्बन्धित शक्तियो का कोई विवरण नही दिया गया है । उदाहरणार्थ उद्योग व व्यापार का सचालन बैको के सगठन पर नियत्रण करने की शक्ति के बिना नही हो सकता । पर सघ की शक्तियो की सूची मे उद्योग व व्यापार के सचालन की चर्चा है और बैको के सगठन के नियत्रण की बात नही कही गई है । इस आलोचना के आधार पर कुछ दिनो बडा विवाद चला । एक ओर से यह कहा गया कि सूची मे दी हुई शक्तिया के उपभोग के लिये आवश्यक साधनो से सम्बन्धित शक्तियाँ भी सघ की सरकार को प्राप्त समझी जायें तथा दूसरी ओर से यह कहा गया

कि ऐसा करने का अर्थ सघ की सरकार को अवध शक्ति का भागी बना देना होगा। परिणामस्वरूप निहित शक्तियों के सिद्धान्त (doctrine of implied powers) का उदय हुआ और यह माना जाने लगा कि वे सब शक्तियाँ भी सघ की सरकार मे निहित मानी जानी चाहिये, जो उसकी मौलिक शक्तियो के प्रयोग के लिये आवश्यक हो। निहित शक्तियो के सिद्धान्त पर इसी प्रकरण म अन्यत्र विचार किया जायगा फिर भी यहाँ इतना ही समझ लेना आवश्यक है कि इस सिद्धान्त की मान्यता के कारण सघ की सरकार को यह अवसर मिल गया है कि वह अपने शक्ति के क्षेत्र को बहुत कुछ बढा सकती है। केन्द्र वस्तुत जो अब इतना शक्तिशाली हो गया है, उसका कारण ही इस सिद्धान्त का आविर्भाव है।

सघीय सरकार के लिये निषिद्ध शक्तियाँ—सविधान द्वारा कुछ शक्तियाँ सघीय सरकार के लिये विशेष रूप से निषिद्ध कर दी गई है। उदाहरणार्थ सघीय सरकार लोगो के बन्दी प्रत्यक्षीकरण (Habeas Corpus) के अधिकार पर रोक नही लगा सकती वह सम्मान सूचक उपाधियो का वितरण नही कर सकती, वह भाषण की स्वतन्त्रता पर आघात नही कर सकती और न वह लोगो को मताधिकार से ही वचित कर सकती है। ये अधिकार जनता म स्वत निहित माने जा रहे हैं तथा लॉक (Locke) जसे व्यक्तिवादियो की विचारधारा की उस मान्यता के अनुसार, जो व्यक्ति के कुछ अधिकारो को प्राकृतिक मानता है, अमरिका के सविधान ने भी यह व्यवस्था की है कि सघीय सरकार व्यक्ति के उक्त अधिकारो म हस्तक्षेप न करे।

राज्यो के लिये निषिद्ध शक्तियाँ—कुछ शक्तियाँ राज्यो की सरकारो के लिये निषिद्ध कर दी गई हैं। उदाहरण के लिये राज्यो को यह अधिकार नहीं है कि वे विदेशो के साथ सधि या समझौते कर सकें, शान्ति के समय म वे सेना व युद्धपोत नही रख सकते और न वे तब तक युद्ध मे ही प्रवेश कर सकते हैं, जब तक उन पर आक्रमण न किया जाय। राज्यो के लिये की गई उक्त निषेध व्यवस्था को यदि हम ध्यानपूर्वक देखें, तो हम उसके लिये एक वैज्ञानिक औचित्य मिलता है। देश की सुरक्षा का कार्य सघीय सरकार का है, अत यह स्वाभाविक व उचित ही है कि उनसे सम्बन्धित शक्तियाँ राज्यो के लिये निषिद्ध हो तथा वे सघीय सरकार को प्राप्त हो। इसके अतिरिक्त राज्य की सरकारे दास प्रथा नहीं रख सकती और बन्दी प्रत्यक्षीकरण (Habeas Corpus), धर्म, विचार-अभिव्यक्ति व प्रेस स्वतन्त्रता नागरिक अधिकारो का हनन ही कर सकती है। जाति अथवा रग रूप के आधार पर राज्य की सरकारें व्यक्ति को उसके मताधिकार से भी वचित नहीं कर सकती। ये शक्तियाँ नागरिको मे निहित मानी जाती हैं तथा राज्य [illegible] नहीं कर सकते। [illegible] आधार भी व्यक्तिवाद ही है।

दुहरी नागरिकता

अमेरिका की सघात्मक [illegible] सघ के निवासियों [illegible] नागरिकता भी विद्यमान है। [illegible]

रूप में थे तथा उनके निवासी उनके नागरिक थे। संघ की स्थापना होने से सब राज्यों के निवासी संघ के भी नागरिक बन गये। परिणाम यह हुआ है कि अमरिका में अब दुहरी नागरिकता है तथा वहां के निवासी राज्यों के भी नागरिक हैं और संघ के भी नागरिक हैं।

संविधान की सर्वोपरिता

अमरिका की संघीय व्यवस्था में संघ निर्माण का चौथा तत्व, संविधान की सर्वोपरिता भी विद्यमान है। संविधान की छठी धारा की दूसरी उपधारा में इस सम्बन्ध में लिखा है कि "यह संविधान और इसके अन्तर्गत बनाये गये अमरिका के संयुक्त राज्यों के कानून तथा वे सब संधियां जो संयुक्त राज्य की सत्ता के अन्तर्गत की गई हों या की जायं, देश के सर्वोपरि कानून होंगे और प्रत्येक राज्य के न्यायाधीश उनको मान्यता देने के लिये बाध्य होंगे, चाहे किसी राज्य के संविधान या कानून में उनके विरुद्ध कुछ भी व्यवस्था हो।"[1]

संविधान की उपर्युक्त धारा से यह पूर्णतः स्पष्ट है कि संघ का संविधान, संघ के कानून, संघीय शासन द्वारा की जाने वाली संधियां राज्यों के संविधान तथा राज्यों के कानूनों से ऊपर हैं तथा सब न्यायाधीशों के लिये संविधान का यह आदेश है कि वे अपने को उन्हें मान्यता देने के लिये बाध्य समझें तथा यदि राज्यों के संविधानों या उनके कानून में संघ के संविधान या उसके कानून का कोई विरोध पाया जाता है तो ऐसी दशा में संघीय संविधान व संघीय कानून को सर्वोपरि मान कर उसे लागू करें।

इस प्रकार हम देखते हैं कि अमरिका की संघीय व्यवस्था में संविधान की सर्वोपरिता की रक्षा पूर्ण रूप से की गई है। संघीय संविधान राज्यों के संविधानों से ऊपर है। वही संघीय व राज्यों की सरकारों की शक्तियों का स्रोत है। वही इस बात का निर्धारक है कि दोनों प्रकार की सरकारों का क्या कार्य क्षेत्र व क्या उनकी शक्तियां हैं। संविधान की व्यवस्था दोनों ही प्रकार की सरकारों के लिये पूज्य वस्तु है और दोनों ही के लिये यह आवश्यक है कि वे उसके अनुसार चलती रहें। संविधान का परिपालन पूरी तरह से होता रहे यह देखने के लिये न्यायपालिका को उसके संरक्षण का कार्य सौंपा गया है। संविधान की पवित्रता बनी रहे और उसके साथ व्यवस्थापिकाएं छेड़छाड़ न कर सकें, इसके लिये उसमें संशोधन करने की प्रक्रिया को कठोर रखा गया है। जैसा अमरिका के संविधान की विशेषताओं के प्रकरण में कहा गया है, संशोधन की प्रक्रिया साधारण व्यवस्थापन की प्रक्रिया से भिन्न है और उसमें

---

1 'This constitution and the laws of the U S A which shall be made in pursuance thereof and all treaties made or which shall be made under the authority of the United States shall be the supreme law of the land, and the judges in every State shall be bound thereby, anything in the constitution or laws of any State to the contrary not withstanding

—*American Constitution Article 6, Clause 2*

मघ व राज्यो दोनो हा का उचित रूप म भागीदार बनाया गया है, जिसमे कोई भी उम सम्ब ध मे मनमानी न कर सके। इम प्रकार यह स्पष्ट है कि अमेरिका की सघीय व्यवस्था मे स धान की सर्वोपरिता पूण रूप मे पाई जाती ह।

सर्वोच्च न्यायालय

अमरिका की सघीय व्यवस्था म मघ निर्माण का पाचवां तत्व—एक सर्वोच्च न्यायालय—भी विद्यमान है। जसा मविधान की सर्वोपरिता के प्रसग म कहा गया है, सर्वोपरि सवधानिक कानून के रूप म दश के सविधान का आदर होता रह और किसी के द्वारा उसका उल्लघन या उसकी अवहलना न हान पाय, इसके लिये अमेरिका म एक स्वत त्र व सर्वोच्च न्यायालय की व्यवस्था की गई है, जिम न्यायिक सर्वेक्षण (Judicial Review) का अधिकार प्राप्त है। अपने न्यायिक सर्वेक्षण के अधिकार के अ तगत सर्वोच्च न्यायालय सघीय व राज्यो की सरकारो के कार्यो व आदेशो तथा सघीय व राज्या की व्यवस्थापिकाओ के कानूनो का परीक्षण कर सकता है और उनकी वधता अथवा अवधता पर विचार करके उन कार्यो, आदशो व कानूनो का अवध घोषित कर सकता है, जिन्ह वह एसा समझता हो। इस सम्बन्ध म यह स्मरणीय है कि न्यायिक सर्वेक्षण सम्ब धी सर्वोच्च न्यायालय का अधिकार राज्यो के सम्ब ध म कानूनी व सघीय सरकार के सम्ब ध म परम्परागत है। पर व्यवहार म दोना के ही सम्ब ध म सर्वोच्च न्यायालय का न्यायिक सर्वेक्षण सम्ब धी अधिकार समान है और वह दोनो ही सरकारा के कृत्यो, आदशा व कानूना का सर्वेक्षण करता है। सर्वाच्च न्यायालय क अब तक के त्रिया कलाप का इतिहास यह बताता है कि वह अपनी न्यायिक सर्वेक्षण सम्बन्धा शक्ति का उपयोग बडे प्रभावशाली ढग से करता रहा है। उसके निणयो से सविधान के रूप का परिमाजन व उसका विकास हुआ है तथा यहा कारण ह कि बयड ने उसे "सघीय व्यवस्था की सबसे प्रमुख विशेपता" माना है तथा जम्स बक न उसकी यह कहकर प्रशसा की है कि "वह सविधान का सतोलक चक्र है।"[1]

न्यायिक सर्वेक्षण के विषय म यह स्मरणीय है कि सर्वोच्च न्यायालय स्वय ही इस दिशा म काय नही कर सकता। वह अपना काय तभी कर सकता है जब उसके लिये कोई पक्ष उसके समक्ष आवेदन करे। उदाहरणाथ जब कोई पक्ष सर्वोच्च न्यायालय के समक्ष इस विषय का आवदन प्रस्तुत करता है कि राजकीय अथवा सघीय सरकार का काई कृत्य विशेप अथवा कानून विशेष अवध है, तो सर्वोच्च न्यायालय आवेदन करन वाले पक्ष व विपक्ष का सुनकर वधता अथवा अवधता के विषय म निणय देता है। इस प्रकार हम देखत हैं कि सर्वोच्च न्यायालय के न्यायिक

[1] According to Beard Supreme Court is 'the crowning feature of the federal system', and James Back looks upon it as 'the balance wheel of the constitution

मर्वेक्षण सम्बन्धी अधिकार का प्रयोग केवल सीमित रूप मे ही हो सकता है और वह तभी हो सकता है, जब कोई पक्ष उसके लिये न्यायालय के समक्ष आवेदन कर।

सहायक तत्व

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि अमेरिका की सघीय व्यवस्था में वे सब तत्व विद्यमान है, जिनसे एक सघ का निर्माण होता है। उपर्युक्त प्रमुख तत्वो के अतिरिक्त दो अय सहायक त व भी अमेरिका की सघीय व्यवस्था मे विद्यमान हैं। सघ की व्यवस्था मे मघ निर्माण करन वाली इकाइया को उचित महत्व प्राप्त रहे, इसक लिय प्राय दो व्यवस्थाये की जाती है। पहली व्यवस्था यह की जाती है कि व्यवस्थापिका के ऊपरी सदन मे राज्यो को समान प्रतिनिधित्व प्रदान किया जाता है, क्याकि एमा करने से सघ बनाने वाली इकाइयों मे परस्पर समानता की भावना बनी रहती है। इस सम्ब ध मे दूसरी व्यवस्था प्राय यह की जाती है कि सघ बनान वाली इकाइया को सविधान के सशोधन मे उचित भागीदार बनाया जाता है जिससे उन्ह इस बात का आश्वासन रह कि उनकी स्वीकृति के बिना सविधान म सशोधन नही होन पायगा। अमेरिका के सघ की व्यवस्था मे ये दोना ही व्यवस्थाये विद्यमान हैं। वहा सघ म सम्मिलित सभी राज्यो को काग्रेस के ऊपरी सदन सीनेट मे समान प्रतिनिधित्व प्राप्त है और व सभी उसके लिये अपने दो-दो प्रतिनिधि भेजते हैं। सविधान के सशोधन क विषय मे भी राज्यो का अधिकार है कि वे अपने ¾ बहुमत से सशोधन प्रस्तावित कर सकें। इसी प्रकार कोई भी सशोधन तब तक पारित नही समझा जाता, जब तक राज्यो की ¾ सख्या द्वारा उसका पुष्टिकरण न हो जाय।

जसा उपयुक्त से हमन देखा अमेरिका की सघ व्यवस्था मे सघ के प्रमुख व सहायक दोनो ही प्रकार के तत्व पूरी तरह से विद्यमान है और यही कारण है के० सी० व्हेयर (K C Wheare) जैसे लेखको ने अमेरिका के सघ को आदश सघ माना है।

अमेरिका की सघीय व्यवस्था तथा निहित शक्तियो की नीति

सघीय व्यवस्था के अन्तगत की गई शासन सम्बन्धी शक्तियो के वितरण के प्रकरण मे जसा कहा गया था, सघीय शक्तियो की सूची बडी सामान्य है। उसमे ऐसा अनेक शक्तियो की कोई चर्चा नही है, जिनको बिना प्रयोग किये सघ अपनी उन शक्तियों का उपयोग भी पूरी तरह नही कर सकता, जिनकी चर्चा सघीय सूची म की गई है। उदाहरणाथ, उद्योग व व्यापार का सचालन सघीय सरकार की शक्ति के अ तगत हैं, पर सघीय सूची मे बेको के सगठन सम्बन्धी शक्ति की कोई चर्चा नही है, जिसके बिना सघ-सरकार अपने उद्योग व व्यापार के सचालन सम्बन्धी शक्ति का प्रयोग नही कर सकती। ऐसी स्थिति का परिणाम यह हुआ है कि समय समय पर अपनी मुख्य शक्तिया के उपयोग के लिय आवश्यक अन्य शक्तियो को भी सघीय सरकार अपने हाथ मे इस आधार पर लेती गई है कि वे शक्तियाँ भी सविधान में दी हुई मूल शक्तियो मे निहित हैं तथा इस आधार पर अमेरिका मे उस सिद्धान्त

का प्रादुर्भाव हुआ है, जिसे निहित शक्तियो का सिद्धात (Doctrine of Implied Powers) कहते हैं।

इस सिद्धान्त के प्रादुर्भाव के विषय म यह स्मरणीय है कि यह किसी कानून के अन्तगत नही हुआ है, वरन् उसका उदय एक ऐसी परम्परा के रूप मे हुआ है, जिसे बाद मे सर्वोच्च न्यायालय के निणय के अनुसार मान्यता प्राप्त हो गई और जो अब अमेरिका की सवधानिक व्यवस्था का अभिन्न अग बन गई है।

सिद्धात के उदय का आधार

निहित शक्तियो के सिद्धान्त के उदय के आधार को यदि हम देखना चाहे, तो हम सविधान की उस विशेषता की ओर ध्यान देना होगा, जिसे सविधान की सक्षिप्तता की सज्ञा दी गई है। सविधान के अत्यत सक्षिप्त होने के कारण उसके अन्तगत सघीय सरकार को जो शक्तियाँ दी गई हैं, उनका रूप बडा अस्पष्ट व स्थूल है और उन्हे पयोग करने का विधि सम्बन्धी कोई विवरण उनमे नही दिया गया है। अत यह स्वाभाविक है कि आवश्यकतानुसार मूल शक्तियो के प्रयोग के लिये जिन अन्य शक्तियो की आवश्यकता सघीय सरकार को प्रतीत हो उन्हे वह उन शक्तियो म निहित मानकर अपने हाथ मे ले ले। इस प्रकार परम्परागत आधार पर निहित शक्तियो के सिद्धान्त का उदय हुआ। इसके अतिरिक्त सविधान की धारा १ व धारा ८ म सविधान द्वारा दी हुई शक्तियो को कायरूप मे लाये जाने से सम्बन्धित शक्ति को काग्रेस म निहित माना गया है। इसका भी परिणाम यही हुआ है कि मूल शक्तियो के प्रयोग के लिये जिन अन्य शक्तियो की आवश्यकता काग्रेस को प्रतीत हुई, उसने उन्हे निहित शक्तियो के रूप म अपने हाथ मे ले लिया। इस प्रकार सवधानिक आधार पर निहित शक्तियो के सिद्धान्त का जन्म हुआ। जॉनसन ने इसी तथ्य की ओर सकेत किया है और कहा है कि "निहित शक्तियाँ वे शक्तिया हैं जो सविधान के ढाँचे के परिणामस्वरूप विकसित हुई हैं।"[1] निहित शक्तियो के सिद्धान्त को कानूनी आधार न्यायाधीश माशल के निणय ने प्रदान किया और तभी से यह सिद्धान्त सविधान का अभिन्न अग माना जाने लगा है। इस प्रकार हम देखते हैं कि इस सिद्धान्त के उदय का आधार परम्परागत, सवधानिक व न्यायिक तीनो ही प्रकार का है।

सिद्धात का इतिहास

निहित शक्तियो का सिद्धात अमेरिका के राजनैतिक मच पर सन् १७६० म आया। इस समय हैमिल्टन वित्त मन्त्री थे। उन्होने जब यह प्रस्ताव रखा कि विदेशो के साथ व राज्यो के पारस्परिक व्यापार का प्रबन्ध करने के लिये सयुक्त राज्य का एक बक होना चाहिये, तो इस बात को लेकर काग्रेस म विवाद उठ खडा

---

1 Implied powers are those which have grown as a result of constitutional construction —*Johnson*

सर्वेक्षण सम्बन्धी अधिकार का प्रयोग केवल सीमित रूप में ही हो सकता है और वह तभी हो सकता है जब वादी पक्ष उसके लिये न्यायालय के समक्ष आवेदन करे।

सहायक तत्व

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि अमेरिका की संघीय व्यवस्था में वे सब तत्व विद्यमान हैं, जिनसे एक संघ का निर्माण होता है। उपर्युक्त प्रमुख तत्वों के अतिरिक्त दो अन्य सहायक तत्व भी अमेरिका की संघीय व्यवस्था में विद्यमान हैं। संघ की व्यवस्था में संघ निर्माण करने वाली इकाइयों को उचित महत्व प्राप्त रहे, इसके लिये प्राय दो व्यवस्थायें की जाती हैं। पहली व्यवस्था यह की जाती है कि व्यवस्थापिका के ऊपरी सदन में राज्यों को समान प्रतिनिधित्व प्रदान किया जाता है, क्योंकि ऐसा करने से संघ बनाने वाली इकाइयों में परस्पर समानता की भावना बनी रहती है। इस सम्बन्ध में दूसरी व्यवस्था प्राय यह की जाती है कि संघ बनाने वाली इकाइयों को संविधान के संशोधन में उचित भागीदार बनाया जाता है जिससे उन्हें इस बात का आश्वासन रहे कि उनकी स्वीकृति के बिना संविधान में संशोधन नहीं होने पायेगा। अमेरिका के संघ की व्यवस्था में ये दोनों ही व्यवस्थायें विद्यमान हैं। वहां संघ में सम्मिलित सभी राज्यों को कांग्रेस के ऊपरी सदन सीनेट में समान प्रतिनिधित्व प्राप्त है और वे सभी उसके लिये अपने दो-दो प्रतिनिधि भेजते हैं। संविधान के संशोधन के विषय में भी राज्यों का अधिकार है कि वे अपने $\frac{2}{3}$ बहुमत से संशोधन प्रस्तावित कर सकें। इसी प्रकार कोई भी संशोधन तब तक पारित नहीं समझा जाता, जब तक राज्यों की $\frac{3}{4}$ संख्या द्वारा उसका पुष्टिकरण न हो जाय।

जैसा उपर्युक्त से हमने देखा अमरिका की संघ व्यवस्था में संघ के प्रमुख व सहायक दोनों ही प्रकार के तत्व पूरी तरह से विद्यमान हैं और यही कारण है के० सी० व्हेयर (K C Wheare) जैसे लेखकों ने अमेरिका के संघ को आदर्श संघ माना है।

अमेरिका की संघीय व्यवस्था तथा निहित शक्तियों की नीति

संघीय व्यवस्था के अन्तर्गत की गई शासन सम्बन्धी शक्तियों के वितरण के प्रकरण में जैसा कहा गया था, संघीय शक्तियों की सूची बड़ी सामान्य है। उसमें ऐसी अनेक शक्तियों की कोई चर्चा नहीं है, जिनको बिना प्रयोग किये संघ अपनी उन शक्तियों का उपयोग भी पूरी तरह नहीं कर सकता, जिनकी चर्चा संघीय सूची में की गई है। उदाहरणार्थ, उद्योग व व्यापार का संचालन संघीय सरकार की शक्ति के अन्तर्गत हैं, पर संघीय सूची में बैंकों के संगठन सम्बन्धी शक्ति की कोई चर्चा नहीं है, जिसके बिना संघ-सरकार अपने उद्योग व व्यापार के संचालन सम्बन्धी शक्ति का प्रयोग नहीं कर सकती। ऐसी स्थिति का परिणाम यह हुआ है कि समय समय पर अपनी मुख्य शक्तियों के उपयोग के लिये आवश्यक अन्य शक्तियों का भी संघीय सरकार अपने हाथ में इस आधार पर लेती गई है कि वे शक्तियाँ भी संविधान में दी हुई मूल शक्तियों में निहित हैं तथा इस आधार पर अमेरिका में उस सिद्धान्त

का प्रादुर्भाव हुआ है, जिसे निहित शक्तियों का सिद्धान्त (Doctrine of Implied Powers) कहते है।

इस सिद्धान्त के प्रादुर्भाव के विषय म यह स्मरणीय है कि यह किसी कानून के अन्तगत नही हुआ है, वरन् उसका उदय एक ऐसी परम्परा के रूप मे हुआ है, जिसे बाद मे सर्वोच्च न्यायालय के निणय के अनुसार मान्यता प्राप्त हो गई और जो अब अमेरिका की सवधानिक व्यवस्था का अभिन्न अग बन गई है।

सिद्धान्त के उदय का आधार

निहित शक्तियो के सिद्धान्त के उदय के आधार को यदि हम देखना चाहे, तो हम सविधान की उस विशेषता की ओर ध्यान देना होगा, जिसे सविधान की सक्षिप्तता की सज्ञा दी गई है। सविधान के अत्यन्त सक्षिप्त होने के कारण उसके अन्तगत सघीय सरकार को जो शक्तिया दी गई हैं उनका रूप बडा अस्पष्ट व स्थूल है और उन्हे प्रयोग करने का विधि सम्बन्धी कोई विवरण उनमे नही दिया गया है। अत यह स्वाभाविक है कि आवश्यकतानुसार मूल शक्तियो के प्रयोग के लिय जिन अन्य शक्तियो की आवश्यकता सघीय सरकार को प्रतीत हो उन्हे वह उन शक्तियो म निहित मानकर अपने हाथ मे ले ले। इस प्रकार परम्परागत आधार पर निहित शक्तियो के सिद्धान्त का उदय हुआ। इसके अतिरिक्त सविधान की धारा १ व धारा ८ म सविधान द्वारा दी हुई शक्तियो को कायरूप मे लाये जाने से सम्बन्धित शक्ति को काग्रेस मे निहित माना गया है। इसका भी परिणाम यही हुआ है कि मूल शक्तियो के प्रयोग के लिये जिन अन्य शक्तियो की आवश्यकता काग्रेस को प्रतीत हुई, उसने उन्हे निहित शक्तियो के रूप म अपने हाथ मे ले लिया। इस प्रकार सवधानिक आधार पर निहित शक्तियो के सिद्धान्त का जन्म हुआ। जॉनसन ने इसी तथ्य की ओर सकेत किया है और कहा है कि "निहित शक्तिया वे शक्तियाँ हैं, जो सविधान के ढाँचे के परिणामस्वरूप विकसित हुई हैं।"[1] निहित शक्तियो के सिद्धान्त को कानूनी आधार न्यायाधीश माशल के निणय ने प्रदान किया और तभी से यह सिद्धान्त सविधान का अभिन्न अग माना जाने लगा है। इस प्रकार हम देखते हैं कि इस सिद्धान्त के उदय का आधार परम्परागत, सवैधानिक व न्यायिक तीनो ही प्रकार का है।

सिद्धान्त का इतिहास

निहित शक्तियो का सिद्धान्त अमेरिका के राजनतिक मच पर सन् १७९० मे आया। इस समय हैमिल्टन वित्त मत्री थे। उन्होने जब यह प्रस्ताव रखा कि विदेशो के साथ व राज्यो के पारस्परिक व्यापार का प्रबन्ध करने के लिये सयुक्त राज्य का एक बैंक होना चाहिये, तो इस बात को लेकर काग्रेस म विवाद उठ खडा

---

1 Implied powers are those which have grown as a result of constitutional construction —*Johnson*

हुआ। एक पक्ष उदार संविधानवादियों (Liberal Constitutionalists) का था, जिनका कहना था कि संविधान की व्याख्या उदार दृष्टिकोण से की जानी चाहिए और मूल शक्तियों के उपयोग के लिये जिन अन्य शक्तियों की आवश्यकता समझी जाय, वे संघीय सरकार की मूल शक्तियों में निहित समझी जानी चाहिए। दूसरी ओर जफरसन जैसे पक्के संविधानवादियों का कहना था कि संविधान का अक्षरशः पालन किया जाना चाहिए और उसका कोई नया अर्थ नहीं लगाया जाना चाहिए। उनका मत था कि व्यापार का प्रबन्ध करने के लिये बैंक की स्थापना करने की शक्ति संघीय सरकार की निहित शक्ति नहीं समझी जानी चाहिए। विवाद का निर्णय हैमिल्टन के पक्ष में हुआ और बैंक की स्थापना हुई। उस समय निर्णय यद्यपि केवल बैंक की स्थापना के विषय में हुआ। पर उस निर्णय से निहित शक्तियों का सिद्धांत स्पष्ट रूप से सब के समक्ष आ गया। कांग्रेस द्वारा यह स्वीकार किये जाने से कि व्यापार संचालन सम्बन्धी शक्ति में ही बैंक की स्थापना करने की शक्ति निहित है, एक ऐसे सिद्धान्त को स्वीकृति मिल गई, जिसके अन्तर्गत कांग्रेस असीमित शक्ति अपने हाथ में ले सकती थी। विवाद में जफरसन ने कहा था कि "कांग्रेस की शक्तियों की जो सीमायें दसवें संशोधन द्वारा विशेष रूप से निर्धारित की गई है, उनसे एक पग भी आगे बढ़ने का अर्थ शक्ति के एक ऐसे असीमित क्षेत्र पर अधिकार जमा लेना होगा, जिसकी कोई परिभाषा नहीं की जा सकती।"[1] बैंक की स्थापना की शक्ति को व्यापार संचालन की शक्ति में निहित मान कर कांग्रेस ने वह पग उठा दिया था, जिसका अर्थ जफरसन के मतानुसार संघ को कांग्रेस द्वारा शक्ति के असीमित क्षेत्र पर अधिकार जमा लेना था।

पर बैंक की स्थापना की शक्ति से सम्बन्धित उक्त निर्णय विषय विशेष के सम्बन्ध में ही था और वह कोई नीति सम्बन्धी निर्णय नहीं था। अतः निहित शक्ति की बात को सिद्धांत रूप में स्वीकार किया जाय या नहीं यह बात फिर भी विवादग्रस्त बनी रही। अन्त में सन् १८१९ में मैकलौच बनाम मेरीलैण्ड के मुकद्दमे में मुख्य न्यायाधीश मार्शल ने अपना निर्णय देकर निहित शक्तियों के सिद्धांत को कानूनी मान्यता प्रदान कर दी। मुख्य न्यायाधीश मार्शल ने अपने निर्णय में कहा कि "सरकार की शक्तियाँ सीमित हैं और उनकी शक्तियों का अतिक्रमण नहीं किया जा सकता। पर हमारा विचार है कि संविधान के स्वस्थ ढाँचे में राष्ट्रीय व्यवस्थापिका को उन साधनों के विषय में विवेक से काम लेने की अनुमति अवश्य होनी चाहिए, जिनके द्वारा उन शक्तियों का क्रियान्वित किया जाना है, जो उसने (संविधान ने) उसे (व्यवस्था

---

1 To take a single step beyond the boundaries specially drawn around the powers of Congress by the tenth amendment is to take possession of a boundless field of power no longer susceptible of any definition.

—*Jefferson*

पिवा को) प्रदान की हैं, जिससे वह सस्था अपने लिये निधारित महान कतव्यो को ऐसे ढग से पूरा कर सके, जो जन-साधारण के लिये सबसे अधिक लाभकारी हो।"[1]

निहित शक्तियों की परिभाषा

मुख्य न्यायाधीश माशल के उक्त निणय से यह पूणत स्पष्ट हो जाता है कि निहित शक्तिया का क्या तात्पय है। माशल के निणय के आधार पर निहित शक्तियो की परिभाषा उन शक्तियो के रूप म की जा सकती है, जो सघीय सरकार की मूल शक्तियो को नियान्वित करने के उद्देश्य से उनमे निहित मानी जायँ। ध्यान रखने की बात इस सम्बन्ध मे यह है कि सघीय सरकार की इन शक्तियो का रूप नई शक्तिया का नही है, वरन् ये वे शक्तिया है जो मौलिक शक्तियो का ही अग है, क्योकि वे मूल शक्तियो का क्रियान्वित करने के साधन मात्र है। सक्षेप म हम कह सकते है कि सविधान द्वारा सघीय सरकार को दी गई मूल शक्तिया यदि साध्य है, तो निहित शक्तियाँ उनके साधन के रूप मे है।

फिर भी इस सम्बन्ध मे यह स्मरणीय है कि प्रत्येक शक्ति, जिसके विषय मे काग्रेस यह निणय कर दे कि वह सघीय सरकार की निहित शक्ति है बिना इस बात का निश्चय हुए कि वह किसी मूल शक्ति के कार्यान्वय के लिये आवश्यक है, निहित शक्ति नही मानी जा सकती। किसी भी शक्ति को निहित शक्ति की श्रेणी म समझे जाने के लिये यह आवश्यक है कि वह निश्चय रूप से एसी हो, जिसका सम्बन्ध किसी मूल शक्ति के कार्यान्वय मे हो। यदि ऐसा नही है, तो उस शक्ति का निहित शक्ति नही माना जा सकता। मुख्य न्यायाधीश माशल ने इस सम्बन्ध मे स्वय भी कहा है कि 'उद्देश्य वध हो, वह सविधान की सीमा के अन्तगत हो, और फिर व सब साधन जो उचित हो, जो स्पष्ट रूप से उसी उद्देश्य की साधना के लिये प्रयोग किय जायँ और जो वर्जित न होकर सविधान के शब्दो व उसकी आत्मा के अनुकूल हो वध हैं।'[2] वस्तुत जिस शक्ति के विषय मे काग्रेस यह निणय करे कि वह निहित शक्ति है, उसके विषय मे न्यायपालिका को यह अधिकार है कि उसके विषय म यदि कोई वाद उसके

---

1 'The powers of the Government are limited and its powers are not to be trascended But we think the sound construction of the constitution must allow to the national legislature that discretion with respect to the means by which the powers it confers are to be carried into execution which will enable that body to perform high duties assigned to it in a manner most beneficial to the people

—*Chief Justice Marshall in McCulloch Vs Maryland*

2 Let the end be legitimate let it be within the scope of the constitution and all means which are appropriate which are plainly adopted to that end, which are not prohibited, but consist with the letter and spirit of the constitution are constitutional '

—*Chief Justice Marshall*

समक्ष किसी पक्ष द्वारा प्रस्तुत किया जाय, तो वह उसके विषय में अपना निर्णय दे। ऐसी दशा में न्यायपालिका का निर्णय सभी पक्षों के लिये मान्य होगा तथा उसी के निर्णय पर उस शक्ति विशेष के विषय में यह निश्चय होगा कि वह निहित शक्ति है या नहीं

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि निहित शक्तियाँ केवल वे ही शक्तियाँ है, जो संविधान द्वारा संघीय सरकार को प्रदान की हुई मूल शक्तियों के साथ साधनों के रूप में सम्बद्ध है। निहित शक्तियों के निम्न उदाहरणों से यह बात पूर्णत स्पष्ट हो जायेगी

१ संविधान ने काग्रेस को विदेशों के साथ व परस्पर राज्यों के व्यापार का प्रबन्ध करने की शक्ति दी है। पर व्यापार शब्द बडा व्यापक है। उसके प्रबन्ध के लिये बैंक प्रणाली, यातायात, संचार आदि जैसे अनेक अन्य विषयों का प्रबन्ध भी उसे अपने हाथ में लेना आवश्यक है। अत इनसे सम्बन्धित शक्तियों के लिये यह उचित है कि उक्त व्यापार के प्रबन्ध की शक्ति में निहित शक्ति माना जाय। इसी आधार पर काग्रेस को रेल व सडक के यातायात, टेलीग्राफ व टेलीफोन की कम्पनियों वायुयान भापयान, रेडियो, बैंक प्रणाली, विनिमय केन्द्र व तेल निकालने के प्रबन्ध से सम्बन्धित शक्ति प्राप्त है, क्योंकि ये सब व्यापार के प्रबन्ध की शक्ति के अन्तर्गत निहित शक्तियाँ है।

२ युद्ध के समय देश की रक्षा का भार भी काग्रेस का ही है। अपनी इस शक्ति के अन्तर्गत काग्रेस को अन्य अनेक निहित शक्तियाँ प्राप्त है। उदाहरणार्थ, काग्रेस सेना की भर्ती कर सकती है, उससे सम्बन्धित व्यय कर सकती है, युद्ध के लिये आवश्यक सैनिक सामग्री जुटा सकती है और यहा तक कि देश की सेना का भोजन जुटाने के लिये जनता के खान पान में कमी करने का कानून पास कर सकती है।

३ संविधान के अनुसार राष्ट्र के सामान्य कल्याण की साधना का दायित्व काग्रेस का है। सामान्य कल्याण की साधना एक ऐसा दायित्व है कि उसके अन्तर्गत अत्यन्त व्यापक रूप की निहित शक्तियाँ भी काग्रेस को प्राप्य हो सकती हैं। यही कारण है कि सामान्य कल्याण की साधना की शक्ति के अन्तर्गत काग्रेस ने रोजगार व वृद्धावस्था पेन्शन की व्यवस्था जैसे कार्य अपने हाथ में ले लिये है।

४ संविधान के अनुसार काग्रेस को यह अधिकार है कि वह संयुक्त राज्य की ओर से ऋण ले सके। अपने इस अधिकार के अन्तर्गत काग्रेस ने संघीय बैंक की स्थापना करने की, सहयोगी ऋण समितियों की स्थापना करने की और राष्ट्र के ऋणों की देखभाल करने की शक्ति भी अपने हाथ में ले ली है।

निहित शक्तियों के प्रतिबन्ध

ऊपर जो कुछ कहा गया है उससे यह पूर्णत स्पष्ट है कि अमेरिका की शासन प्रणाली में निहित शक्तियों के सिद्धान्त का क्या महत्व है तथा वह वहाँ कैसे काय

करता है। पर इससे यह नही समझा जाना चाहिये कि उसके क्रिया रूप पर कोई प्रतिबन्ध नही है। व्यावहारिक रूप मे काग्रेस को उस सिद्धान्त के आधार पर किसी शक्ति की प्राप्ति बहुत आसानी से और उसी की इच्छा के अनुसार नही हो जाती। इस सम्बन्ध मे ध्यान देने की बात यह है कि कोई शक्ति निहित शक्ति है या नही इसका अन्तिम निर्णय करना काग्रेस के हाथ की बात न होकर सर्वोच्च न्यायालय के हाथ की बात है। इसलिये यदि केन्द्रीय सरकार ने कभी मनमानी निहित शक्तियो की माँग की है, तो सर्वोच्च न्यायालय ने उसे अस्वीकार कर दिया है। उदाहरणाथ, केन्द्रीय सरकार ने व्यापार सम्बन्धी शक्ति के साथ बीमा सम्बन्धी शक्ति को भी अपने हाथ म लेना चाहा। उद्योगों के आन्तरिक प्रबन्ध पर नियन्त्रण करने के लिये उसने काम के घण्टा को तै करने की, वतन की दर तै करने की तथा श्रमिको के सामूहिक वार्ता के अधिकार का नियमन करने की शक्तियो को अपने हाथ मे लेना चाहा। पर सर्वोच्च न्यायालय ने निर्णय किया कि यह शक्तिया राज्यो की ही रहनी चाहिये और यह नही माना कि इन्हे केन्द्रीय सरकार की निहित शक्तियो की श्रेणी म रखा जाय। काग्रेस के ऊपर सर्वोच्च न्यायालय का द्रष्टा के रूप मे बैठा रहना, एक ऐसा निश्चित प्रतिबन्ध है, जिसके अन्तगत ही निहित शक्तियो का सिद्धान्त काय कर सकता है। सर्वोच्च न्यायालय यदि किसी शक्ति को निहित शक्ति नही मानता, तो वह निहित शक्ति नहीं हो सकती और न उसका भोग ही केन्द्रीय सरकार कर सकती है। जसा मुनरो ने कहा है "अपनी निहित शक्तियो की निर्णायक काग्रस नही है। सर्वोच्च न्यायालय ऐसे विषयो म अन्तिम निर्णायक है और अनेक अवसरो पर निहित शक्ति सम्बन्धी काग्रेस के दावे को उसने अस्वीकार भी कर दिया है।'[1]

निहित शक्तियों के सिद्धान्त का प्रभाव

उपर्युक्त प्रतिबन्ध के होते हुए भी अमरिका के सविधान पर निहित शक्तियो के सिद्धान्त का एक निश्चित प्रभाव है, जिसे हम निम्न दिशाओ म देख सकते है

१ इस सिद्धान्त के कारण सघीय सरकार को सविधान द्वारा दिये गये अपने कतव्यो के पूरा करने म बडी सहायता मिलती है। सघीय सरकार के अनेक मूल कतव्य ऐसे है, जिनको निहित शक्तियो के बिना पूरा नही किया जा सकता। सघीय सरकार ने निहित शक्तियो के रूप म अनेक ऐसे अधिकार प्राप्त कर लिये है, जिनकी सहायता से वह अपने मूल कतव्यो को सरलता से पूरा कर सकती है।

२ इस सिद्धान्त से सविधान के विकास म बडी सहायता मिली है। जिस समय अमरिका के सविधान का निर्माण हुआ था, उस समय की आवश्यकताओ व परिस्थितियो और बाद की आवश्यकताओ व परिस्थितियो म अन्तर होना स्वाभाविक

---

1 'The Congress is not the judge of its own implied powers The Supreme Court is the final arbiter in such matters and on several occasions it has denied congressional claims to implied authority
—*Munro*

था, क्योंकि उस समय के अमरिका में और बाद के अमेरिका में बराबर अन्तर होता चला आया है। परिवर्तन के अनुसार सरकार को नई नई शक्तियों की आवश्यकता होनी भी स्वाभाविक थी। यदि निहित शक्तियों के सिद्धान्त का प्रादुर्भाव न हुआ होता, तो नवीन परिस्थितियों के अनुकूल संविधान में विधिवत् संशोधन करने पड़े होते। पर इस सिद्धान्त के कारण आवश्यकतानुसार संविधान का विकास सरलता से होता गया और उसके लिये देश का संविधान का संशोधन करने के पचड़े में नहीं पड़ना पड़ा। वस्तुतः निहित शक्तियों की परम्परा के कारण यह संविधान, जो विल्सन के अनुसार 'घोड़े बग्घियों के समय में बनाया गया था, कम से कम संशोधनों से ही राकेटों के समय में भी काम दे रहा है।

३ इस सिद्धान्त का प्रभाव तीसरी दिशा में यह हुआ है कि शासन की शक्ति का केन्द्रीयकरण हुआ है। संविधान की व्यवस्था के अनुसार राज्यों की शक्तियाँ अवशेष के रूप में है और इसलिये वे अस्पष्ट हैं। राज्य अपनी शक्तियों के विषय में कभी निश्चयपूर्वक सोच भी नहीं सकते। परिणामस्वरूप केन्द्र को इस सिद्धान्त के सहारे सदा से यह अवसर सरलतापूर्वक मिलता रहा है कि वह निहित शक्तियों के नाम से जिन शक्तियों को प्राप्त करना आवश्यक समझे, प्राप्त कर ले। शासन की शक्ति का इस प्रकार लगातार केन्द्रीयकरण होता गया है और राज्यों के स्वशासन के अधिकार पर आघात हुआ है।

४ इस सिद्धान्त के कारण न्यायपालिका का महत्व भी बहुत कुछ बढ़ा है। अमुक शक्ति निहित शक्ति है या नहीं इसका अन्तिम निर्णय सर्वोच्च न्यायालय करता है। अपने इस निर्णय करने की प्रक्रिया के द्वारा सर्वोच्च न्यायालय ने अमेरिका के संविधान में अनेक ऐसी व्यवस्थायें जोड़ दी है, जिनका संविधान में बड़ा महत्व है। यही कारण है कि अमेरिका के संविधान को न्यायाधीशों द्वारा बनाया गया संविधान कहा जाता है और यह कहा जाता है कि न्यायपालिका वहाँ की अतिरिक्त तथा सर्वोच्च व्यवस्थापिका भी है। इसमें कोई सन्देह नहीं कि संशोधनों तथा परम्पराओं ने भी संविधान का विकास किया है पर न्यायपालिका के निर्णयों से भी संविधान का बहुत कुछ विकास हुआ है। संविधान के सम्बन्ध में सर्वोच्च न्यायालय का क्या महत्व है, यह ह्यूजेस के इस कथन में स्पष्ट हो जाता है कि 'हम संविधान के अन्तर्गत हैं पर संविधान वही है जो न्यायाधीश बताते हैं'।[1] संविधान की व्याख्या करने का कार्य वस्तुतः सर्वोच्च न्यायालय ही का काम है तथा विवाद की दशा में वही यह निर्णय करता है कि संविधान की किसी व्यवस्था का क्या अर्थ है। मुनरो का तो इस सम्बन्ध में यहाँ तक कहना है कि 'अमेरिका के संविधान में किसी शब्द का क्या अर्थ है यह जानने के लिये आप किसी शब्द कोष को नहीं वरन् न्यायिक निर्णयों को

---

[1] We are under the constitution but the constitution is what judges say it is —Hughes

किसी पुस्तक को देखते है।'[1] निहित शक्तियो के मामलो म या अन्य ऐसे ही अवसरो पर सर्वोच्च न्यायालय न अपन अनेक न्यायिक निणय दिये है और ऐसा करते करते जैसा फग्यूसन न कहा है "सर्वोच्च न्यायालय ने अपना अधिकार क्षेत्र इतना बढा लिया है कि वह एक अनिर्वाचित उच्च व्यवस्थापिका बन गया है।"[2]

सघीय केन्द्रीकरण

जिन परिस्थितिया म मूल रूप से तेरह राज्यो ने मिलकर सघ बनाया था और एक राष्ट्रीय सरकार की स्थापना की थी, व समय के साथ बदलती गई है और उनके साथ साथ राष्ट्रीय शासन का व्यावहारिक रूप भी बदलता गया है। परिणाम यह हुआ है कि अमरिका का सघीय व्यवस्था का अब का रूप उस समय की सघीय व्यवस्था के रूप से बहुत कुछ भिन हो गया है। जिस समय सघीय व्यवस्था की स्थापना की गई थी, उस समय सघ की सरकार का सीमित शक्तियाँ प्रदान की गई थी और इस बात का विशेष ध्यान रखा गया था कि केन्द्र अत्यधिक शक्तिशाली न हो जाय। पर स्थिति स्थाई रूप से वह नही रह सकी है जिसे सविधान निर्माताओ ने रखना चाहा था। वस्तुत देश की आन्तरिक स्थिति व विदेशो के सम्बन्ध मे देश की स्थिति इस प्रकार बदली है कि केन्द्र की स्थिति अधिकाधिक महत्वपूण होती गई है और सघीय सरकार अधिकाधिक शक्तिशाली होती गई है। लियोनार्ड का तो इस सम्बन्ध मे यहाँ तक कहना है कि 'भविष्य की चौथाई शताब्दी म राज्य खाली खोखले बन जायेंगे, जो मुख्यत सघीय विभागो के ग्रामीण जिलो के रूप म काय करगे तथा जो अपने भरण पोषण के लिये सघीय कोष पर निभर करेंगे।[3] ऐसी दशा मे स्वाभाविक रूप से यह प्रश्न उठता है कि शक्ति के इस केन्द्रीकरण का कारण क्या है? निहित शक्तियो के सिद्धान्त के प्रकरण म इस बात पर विचार किया जा चुका है कि निहित शक्तियो के सिद्धान्त के आविर्भाव के कारण शक्ति का केन्द्रीकरण बहुत कुछ हुआ है। पर निहित शक्तियो के सिद्धान्त के अतिरिक्त कुछ अन्य कारण भी है जिन पर विचार करना आवश्यक है। सघीय सरकार की शक्ति की वृद्धि और शक्ति के केन्द्रीकरण के सभी कारणो पर प्रस्तुत प्रकरण मे समष्टि रूप से विचार किया जायगा।

भौतिक आर्थिक व सामाजिक परिवतन—केन्द्र की शक्ति बढ़ने का पहला

---

1 To find out what any word in the American constitution means you do not look up in a dictionary, but you look it up in a digest of judicial decisions ' —*Munro*

2 The Supreme Court has expanded its authority to such an extent that it has become a non elective super legislature —*Ferguson*

3 In another quarter century the states may be left hallow shells operating primarily as field districts of federel departments and dependent upon the federal treasury for the support —*White Leonard*

कारण वह महान परिवतन है जो अमेरिका की भौतिक, आर्थिक व सामाजिक परिस्थिति मे आया है। सघ बनने के समय सघ मे केवल १३ राज्य सम्मिलित हुये थे। पर धीरे धीरे राज्यो की सख्या बढती गई है और अब वह ५१ हो गई है। अत यह स्वाभाविक था कि इतने अधिक बढे हुए क्षेत्र के शासन प्रबन्ध के लिये उस समय से अधिक शक्तिशाली केन्द्र की आवश्यकता थी, जिस समय उसकी स्थापना हुई थी। देश के आतरिक उद्योग का इतना विस्तार हुआ, यातायात व सचार के इतने शीघ्रगामी साधनो का आविष्कार हुआ कि व्यापार व उद्योगो का रूप स्थानीय न होकर राष्ट्रीय हो गया तथा राज्यो की वह स्थिति न रही कि वे राष्ट्रव्यापी उद्योगो का नियत्रण कर सकते। परिणामस्वरूप लोगो की ओर से उन सेवाओ की माग बढी जिन्हे राज्य प्रदान नही कर सकते थे और धीरे धीरे केन्द्र उन सेवाओ को पूरा करने से सम्बन्धित शक्तियाँ अपने हाथ मे लेता गया। सघ की स्थापना के बाद सामाजिक परिस्थितियाँ भी बदली और लोगो का दृष्टिकोण भी बदला। प्रारम्भ मे लोगो की आस्था जहाँ राज्यो के प्रति अधिक थी, बाद मे वह केन्द्र के प्रति अधिक होती गई तथा केन्द्र द्वारा शक्ति प्राप्ति का विरोध भी कम होता गया। इस प्रकार जो भौतिक, आर्थिक तथा सामाजिक परिवर्तन अमेरिका मे हुए, उनके कारण शक्ति के केन्द्रीकरण को बडा प्रोत्साहन मिला।

सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय

केन्द्र की शक्ति बढने का दूसरा कारण सर्वोच्च न्यायालय के वे अनेक निर्णय है जो उसने समय-समय पर दिये है। निहित शक्तियो के सिद्धान्त के प्रकरण मे जैसा कहा गया है सर्वोच्च न्यायालय ने निहित शक्तियो के विषय मे जो निर्णय दिया है उससे केन्द्र की शक्ति मे बहुत कुछ वृद्धि हुई है। निहित शक्तियो के विषय मे सर्वोच्च न्यायालय के इस निर्णय से कि 'सविधान के स्वस्थ ढाचे मे राष्ट्रीय व्यवस्थापिका को उन साधनो के विषय मे विवेक से काम लेने की अनुमति अवश्य होनी चाहिये, जिनके द्वारा उन शक्तियो को क्रियान्वित किया जाना है, जो उसने (सविधान ने) उसे (व्यवस्थापिका को) प्रदान की है,'[1] केन्द्रीय सरकार को निहित शक्तियो के नाम पर अपनी शक्ति को बढाने का अवसर मिल गया है और इस प्रकार केन्द्रीकरण को बढावा मिला है। सर्वोच्च न्यायालय की ऐसी घोषणाओ से केन्द्रीय सरकार का महत्त्व बढा है तथा यह बात लोगो के समक्ष स्पष्ट हो गई है कि सघ के राज्यो की अपेक्षा सघ अधिक महत्त्वपूर्ण है। मैक्लॉक बनाम मैरीलैण्ड के बाद मे सर्वोच्च न्यायालय ने यह स्पष्ट कहा है कि "सयुक्त राज्य जनता का एक सघ है और केन्द्रीय सरकार सिद्धान्त व व्यवहार दोनो मे ही प्रत्यक्ष रूप से जनता पर निर्भर करने वाला

---

1 'The sound construction of the constitution must allow to the national legislature discretion with respect to the means by which the powers it confers are to be carried into execution
—*Supreme Court in McCulloch Vs Maryland*

राष्ट्रीय सरकार है।"[1] इस प्रकार हम देखते है कि सर्वोच्च न्यायालय के निणयो व निहित शक्तिया के सिद्धात के प्रादुर्भाव के कारण भी शक्ति के केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति को बढावा मिला है।

वित्तीय सहायता

केन्द्र की शक्ति बढन का तीसरा प्रमुख कारण केन्द्र का वह अधिकार है, जिसके अ तगत केन्द्र की ओर से राज्या का वित्तीय सहायता प्रदान की जाती है। वित्त के सम्ब ध मे केन्द्र को प्राप्त इस प्रमुखता का परिणाम यह हुआ है कि राज्या को अपने अनक कतव्यो का पूरा करने के लिय केन्द्र का मुह ताकना पडता है। पहले समय म केन्द्र की ओर से दी जाने वाली सहायताय बहुत कम होती थी। राज्य अपनी आवश्यकताओ की पूर्ति के लिय प्राय आत्मनिभर होत थ। जो सहायता दी जाती थी, वह बिना किसी शत के भी दी जाती थी। पर अब केन्द्र द्वारा राज्या का दी जाने वाली सहायता की मात्रा व उसका क्षेत्र बहुत बढ गया है और एसा भी है कि यह सहायता कुछ शर्तो क साथ दी जान लगी है। उदाहरणाथ, अब सहायता इस शत पर दी जाती है कि राज्य किसी महायता को उसी विषय क लिय व्यय करे, जिसके लिये उस वह सहायता दी गई हा। दी हुई सहायता के प्रयोग के लिय राज्या के लिये यह भी आवश्यक हाता है कि वे उसके प्रयाग की व्यवस्था करने के लिये कुशल प्रशासनिक ढाँचा स्थापित करें। केन्द्रीय सहायता की प्राप्ति के बदले म राज्यो के लिये यह भी शत है कि वे केन्द्र के इस अधिकार को मानें कि वह काय करने के स्तर व नियम निर्धारित कर सके और अपनी ओर मे राज्या के कार्यों का निरीक्षण व उनके हिसाब की जाँच करा सके। केन्द्र का यह अधिकार भी रहता है कि केन्द्र के आदेशा के अनुसार यदि राज्य न चलें तो वह सघीय सहायता पर रोक लगा दे। इस प्रकार जसा हम देखते है, जब राज्य केन्द्र से वित्तीय सहायता स्वीकार करते है, तो बदले म उन्हे किसी न किसी रूप म अपनी स्वतन्त्रता का त्याग कम से कम उस क्षेत्र मे तो करना ही पडता है, जिसमे केन्द्र की सहायता दी जाती है। केन्द्रीय सहायता का विस्तार चूकि लगातार बढता ही जा रहा है, अत राज्यो के क्रिया-कलाप पर केन्द्र का नियत्रण भी बढता जा रहा है। आँकडे बताते हैं कि जितनी सहायता सन् १९०१ मे दी गई थी, उसकी एक हजार गुनी सहायता तो सन् १९५२ तक ही हो गई थी।[2] इससे यह अन्दाज सरलता स लगाया जा सकता है कि इस

[1] Supreme Court of America in McCulloch Vs Maryland has argued that the United States is a union of the people and that the central government is both in theory and in fact a national government resting directly on the people

[2] Figures reveal that in 1901 the amount of central fiscal grant was less than 3 million dollars In 1952 it was over 3 thousand million dollars which shows that only in 51 years the increase is a thousand fold

समय इस सहायता का विस्तार व परिमाण कितना बढ़ गया होगा तथा जब सहायता का परिमाण इतना अधिक है तो राज्यों की केन्द्रीय अधीनता भी कितने अधिक परिमाण में होगी। लियोनार्ड ने इस सम्बन्ध में कहा है कि "जहाँ धन होता है, वहाँ शक्ति होती है और जहाँ इतने अधिक परिमाण में धन है, वहाँ शक्ति भी बहुत अधिक होनी चाहिये। वित्तीय निर्भरता इस प्रकार की भी हो सकती है, कि शक्ति का संवैधानिक विभाजन समाप्त हो जाये।[1] उनका यह कथन बहुत सीमा तक ठीक ही है और केन्द्रीय सहायता की प्राप्ति के लिये बहुत सीमा तक राज्यों को अपनी स्वतन्त्रता का त्याग केन्द्र के पक्ष में करना पड़ता है।

अन्तर्राष्ट्रीय स्थिति—अन्तर्राष्ट्रीय स्थिति के कारण भी अमरिका में शक्ति के केन्द्रीकरण को बल मिला है। द्वितीय विश्व-युद्ध के बाद से अमरिका विश्व के नेता के रूप में उदय हुआ है। विश्व के राजनीतिक मंच के दो महान पक्षों में से वह एक पक्ष का एक मात्र नेता है। अणु शक्ति के अन्वेषण के कारण अब अमरिका बाह्य आक्रमण की सम्भावना से भी अछूता नहीं रह गया है। इस प्रकार के सम्भावित आक्रमण का मुकाबला करने के लिये देश सक्षम रह सके, इसके लिये यह आवश्यक है कि देश की केन्द्रीय सरकार पूर्ण शक्तिशाली हो और वह इस स्थिति में हो कि देश के सभी साधनों का प्रयोग उसके अधिकार की वस्तु हो। बाह्य आक्रमण का भय इस प्रकार केन्द्र को अधिकाधिक शक्तिशाली बनाता जा रहा है। लियोनार्ड ने ठीक ही कहा है कि "रूसी भालू ही स्पष्ट रूप से वह राक्षस है, जो हमें केन्द्र की ओर बढ़ा रहा है।[2] स्थायी रूप से चलने वाले शीत युद्ध का परिणाम यह हुआ है कि संकटकाल स्थाई होने के कारण शक्ति का केन्द्रीकरण भी स्थाई होता जा रहा है।

केन्द्र के प्रति जनता का सम्मान—केन्द्र पर शक्ति का केन्द्रीकरण इसलिये भी हुआ है, क्योंकि लोगों में राष्ट्रीय सरकार के प्रति सम्मान बढ़ता जा रहा है। सन् १९३० में जो विश्वव्यापी आर्थिक संकट आया, उसमें अमेरिका के राज्य लोगों की आवश्यकताओं को पूरा नहीं कर सके। वे उस बेरोजगारी की समस्या को सरलता से हल करने में असमर्थ रहे, जो उस समय फैली। अन्य अनेक ऐसी समस्याओं को भी राज्य हल नहीं कर सके, जिनके हल की लोगों को उनसे आशा थी। इसी कठिनाई के समय में राष्ट्रीय सरकार ने ही लोगों की सहायता की और तत्कालीन रूजवेल्ट सरकार की साहसपूर्ण नीति के कारण देश आर्थिक संकट से निकल कर

---

1 'Where there is money there is power and where there is money on this scale, there is substantial power There can be a type of fiscal dependence which can erase the constitutional division of power —*Leonard*

2 The most obvious giant pushing us towards the centre is the Russian bear ' —*Leonard*

पुनर्निर्माण के माग पर आरूढ हुआ। इसका परिणाम यह हुआ है कि लोगो की आस्था राज्यो की सरकारो की तुलना म केन्द्र की सरकार के प्रति अधिक है और उस जन-आस्था के आधार पर केन्द्र म शक्ति का केन्द्रीकरण होना जा रहा है।

सघीय व्यवस्था क्या समाप्त हो चुकी है ?

ऊपर जो कुछ कहा गया है उससे यह स्पष्ट है कि अमेरिका की केन्द्रीय सरकार अधिकाधिक शक्तिशाली होती जा रही है। ऐसी दशा म यह प्रश्न उठना स्वाभाविक है कि क्या स्थिति ऐसी हो गई है कि सघात्मकता को बिल्कुल समाप्त समझा जाना चाहिए। जिस तजी से केन्द्र का क्रियाकलाप बढता जा रहा है, उसे देखकर कुछ लाग निस्सदह एसा विचार करन लग है कि अमेरिका मे अब सघीय व्यवस्था नही है और न उसे अब पुन वापस लाने की भी कोई सम्भावना है। रोसे ड्रमण्ड ने इस सम्बन्ध मे ऐसा ही विचार व्यक्त किया है और कहा है कि 'वास्तविक रूप म हमारी सघीय व्यवस्था अब अस्तित्व मे नही है और उस पुन अस्तित्व म लाने की भी अब कोई सम्भावना नही है।'[1] यद्यपि ऐसा विचार पूर्णत सत्य नही कहा जा सकता और जहाँ तक सवधानिक स्थिति का बात है वह निश्चय रूप से सघीय है, फिर भी इसम सदह नही है कि केन्द्र की शक्ति व इसका महत्व अधिकाधिक बढ रहा है तथा राज्या की शक्ति व उनका महत्व कम होना जा रहा है। जसा पहले दर्शाया जा चुका है, विविध कारणो से, जिनमे वित्तीय नियत्रण अत्यन्त प्रमुख है केन्द्र की शक्ति व उसका महत्व अधिकाधिक बढ रहा है और केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति बल पकडती जा रही है।

पर इससे यह नही समझा जाना चाहिये कि सयुक्त राज्य अब एक एकात्मक राज्य है और राज्य केवल उसके प्रशासनिक प्रदेश है, जिनकी अपनी काई शक्ति नही है। यह ठीक है कि अनक क्षेत्रो म राज्यो को केन्द्र पर निर्भर होना पडता है, फिर भी इसका यह अर्थ नही है कि सघीय इकाइयो के रूप म राज्यो का कोई महत्व ही न रहा हो। वस्तुत अमेरिका का सघ अब उस युग म आ गया है, जिसे सहकारितापूर्ण सघ व्यवस्था का युग कहा जा सकता है तथा जिसम राज्यो व केन्द्र का सम्बन्ध इस बात पर नही चलता कि कौन किसके अधीन है वरन् वह इस पर चलता है कि राष्ट्र के हित म दोनो म सहयोग किस प्रकार चल सकता है। यही कारण है कि उन राज्यो को, जिन्होने एक समय म सघ का निर्माण किया था, इस बात की अधिक चिन्ता नही है कि सघ कितना शक्तिशाली होता जा रहा है, क्योकि पारस्परिक सहयोग म राष्ट्र का कल्याण हो रहा है। राष्ट्र के कल्याण म व दोनो ही सहयोगी हैं, यद्यपि उस सहयोग म सामान्य पथ प्रदर्शन व नियन्त्रण केन्द्र का अवश्य रहता है।

---

[1] In point of fact our federal system no longer exists and has no more chance of being brought back in o existence

—*Rosee Drummond*

जहाँ तक शासन के पूर्ण एकात्मक रूप का प्रश्न है, वह अमेरिका जैसे विस्तृत व अधिक जनसंख्या वाले देश में कभी सम्भव नहीं हो सकता। सन् १८३० में राज्यों को शक्तिशाली बनाये रखने के पक्ष में मार्टिन्यू ने जो यह कहा था कि "संयुक्त राज्य की केन्द्रीय सरकार को यदि अपनी समस्त सीमाओं के लिये व्यवस्थापन व प्रशासन का प्रबन्ध करना पड़े, तो वह साल भर भी सब को कठिनता से ही इकट्ठा रख सकेगी।"[1] यह अब भी सिद्धान्ततः सही है तथा जब तक राज्य स्थानीय महत्व के कार्यों का प्रशासन स्वयं नहीं चलायेंगे, इतने बड़े देश का प्रशासन नहीं चल सकता। अमेरिका जैसे बड़ी जनसंख्या व विस्तार वाले देश का शासन प्रबन्ध वस्तुतः चल ही तब रहा है, जब राज्य पर्याप्त रूप से स्वशासित हैं तथा जन-जीवन के एक बड़े भाग से सम्बन्धित शासन कार्य का सम्पादन वे स्वयं करते हैं। इस तथ्य से कोई इन्कार नहीं कर सकता कि राज्य अब भी नागरिकों को अनेक अति आवश्यक सेवायें प्रदान करते हैं। उदाहरणार्थ, राज्य ही निर्वाचनों का संचालन करते हैं। पुलिस का प्रबन्ध भी उन्हीं के हाथ में है। दीवानी व फौजदारी दोनों प्रकार के कानूनों को क्रियान्वित करना भी उन्हीं का दायित्व है। वे ही शिक्षा की व्यवस्था करते हैं। वे ही स्थानीय शासन संस्थाओं पर नियंत्रण करते हैं। सुसंगठित राजनैतिक दलों की जड़ें राज्यों में ही हैं। वस्तुतः जैसा मुनरो ने कहा है "राज्य अब भी वे धुरी हैं जिनके आसपास अमेरिका का सम्पूर्ण राजनीति चक्र घूमता है।"[2]

SELECT READINGS

Beard	American Government and Politics
Benson	The New Centralization
Brogan	The American Political System
Carr	The Supreme Court and the Judicial R
Clark	The Rise of New Federalism
Ferguson and McHenry	The American System of Government
Finer	The Theory and Practice of Modern Govt
Leonard	The States and the Nation
Martineau	Society in America
Munro	The Government of the United States
Ogg and Ray	Essentials of American Government
Zink	A Survey of American Government

1 'If the central government of the United States had to manage all legislation and administration within their boundaries, it could hardly hold together for one year' —*Martineau*

2 The States are still the pivots around which the whole American political system revolves —*Munro*

१३
कांग्रेस

'पर्यवेक्षण एव वित्त सम्बन्धी अपनी शक्तियों के कारण, प्रशासन सम्बन्धी अन्तिम शक्ति राष्ट्रपति से भी अधिक कांग्रेस को प्राप्त है, तथा महाभियोग सम्बन्धी अपनी शक्ति के कारण वह देश की सबसे—सर्वोच्च न्यायालय से भी—उच्चतर न्यायालय है।' —फोर्टेलाट

अमेरिका की व्यवस्थापिका जो दो सदनो—सीनेट तथा प्रतिनिधि सभा—से मिलकर बनी है, सम्मिलित रूप से कांग्रेस कही जाती है। द्विसदनीय व्यवस्थापिका वाले अधिकांश देशो मे व्यवस्थापिका का नीचे का सदन अधिक शक्तिशाली तथा ऊपर का सदन कम शक्तिशाली है। पर अमेरिका की व्यवस्था इसके विपरीत है। वहाँ नीचे का सदन अर्थात् प्रतिनिधि सभा तुलनात्मक दृष्टि से ऊपर के सदन अर्थात् सीनेट से कम शक्तिशाली है और सीनेट के विषय म यह कहा जाता है कि वह ससार के सब दूसरे सदनो से अधिक शक्तिशाली है। सीनेट को सविधान निर्माताओ ने ही वस्तुत अधिक शक्तिशाली बनाया है क्योकि वे चाहते थे कि शक्तिशाली सस्था के रूप म वह राष्ट्रपति को अधिनायक बनने से रोकता रहेगा। इसका परिणाम यह हुआ है कि प्रारम्भ से ही सीनेट एक महत्वपूण व शक्तिशाली सस्था के रूप मे रहा है और अब जब अन्य देशो के दूसरे सदनो की शक्तियो का ह्रास हो रहा है, अमेरिका के दूसरे सदन का महत्व व उसकी शक्ति बढ रही है और प्रतिनिधि सभा का महत्व कम होता जा रहा है। प्रस्तुत अध्याय मे हम दोनो सदनो पर अलग-अलग विचार करेंगे।

सीनेट (Senate)

सीनेट की रचना

अमेरिका के सीनेट का निर्माण राज्यो की समानता के सघीय सिद्धान्त के आधार पर हुआ है। उसमे प्रत्येक राज्य को समान प्रतिनिधित्व मिला हुआ है और सभी अपने अपने यहाँ से दो प्रतिनिधि चुन कर सीनेट के लिये भेजते हैं। इस समय अमेरिका के सघ मे ५० राज्य हैं, जिनके १०० प्रतिनिधि सीनेट के सदस्य हैं। सीनेट का सदस्य बनने के लिये प्रत्येक व्यक्ति के लिये यह आवश्यक है कि उसकी आयु ३० वष से कम न हो। वह कम से कम ६ वष तक सयुक्त राज्य का नागरिक

रहा हो और उस राज्य का निवासी हो, जिससे वह निर्वाचित हो। सन् १९१३ से पहले तक सीनेट के सदस्यों का निर्वाचन अप्रत्यक्ष रीति से होता था, पर अब उनका निर्वाचन प्रत्यक्ष रीति से होता है, यद्यपि मृत्यु या किसी अन्य प्रकार से हुई अन्तरिम जगहों को भरने के लिए राज्यों की विधान सभायें उस समय तक के लिए सदस्यों की नियुक्ति कर सकती है, जब तक आगामी प्रत्यक्ष निर्वाचन हो। अप्रत्यक्ष निर्वाचन की व्यवस्था होने के स्थान पर प्रत्यक्ष निर्वाचन की व्यवस्था होने के कारण इस सम्बन्ध में अब सीनेट व प्रतिनिधि सभा दोनों का स्तर एक सा हो गया है, क्योंकि दोनों के ही निर्वाचन अब प्रत्यक्ष रीति से होते हैं। इस प्रकार जहां तक प्रतिनिध्यात्मकता का प्रश्न है दोनों ही सदन उसके भागीदार हैं, यद्यपि शक्ति व महत्व की दृष्टि से सीनेट का स्थान उच्चतर है।

सीनेट की शक्तियां व उसके कार्य

जैसा ऊपर कहा गया है। सीनेट की शक्तियां अत्यन्त व्यापक है तथा वे व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्यपालन सम्बन्धी तथा न्यायपालन सम्बन्धी तीनों ही प्रकार की है। उसकी शक्तियों का विवेचन हम निम्न शीर्षकों में कर सकते है

व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्तियां—सीनेट की मूल शक्तियां व्यवस्थापन सम्बन्धी है। अमेरिका में व्यवस्थापिका के दोनों सदन समानपदी हैं और उसके अधिकार व्यवस्थापन के सम्बन्ध में समान हैं। सीनेट के अधिकारों का विवेचन हम वित्त विधेयकों, साधारण विधेयकों व संवैधानिक विधेयकों का पृथक् पृथक् लेकर कर सकते हैं।

जहां तक वित्त विधेयकों का सम्बन्ध है, उनके लिये यह आवश्यक है कि उन्हें प्रतिनिधि सभा में प्रस्तुत किया जाय। पर केवल प्रस्तुतीकरण को छोड़कर अन्य सब बातों में सीनेट किसी भी वित्त विधेयक को पूर्णतः संशोधित कर सकती है। इसमें सन्देह नहीं है कि वह उसकी प्रारम्भिक धारा (enacting clause) में कोई भी संशोधन नहीं कर सकती, पर शेष विधेयक में वह इतने संशोधन तक कर सकती है कि विधेयक का रूप ही बदल जाय। सीनेट की यह शक्ति केवल सैद्धांतिक शक्ति ही नहीं है, वरन् उसने उसका अनेक बार उपयोग भी किया है। वस्तुतः कोई विधेयक तब तक कांग्रेस द्वारा पारित नहीं समझा जाता, जब तक सीनेट उसे पारित न कर दे।

साधारण विधेयकों के विषय में दोनों सदनों की शक्तियां सब प्रकार से समान है। ये विधेयक दोनों ही सदनों में प्रस्तुत किये जा सकते हैं और वे तब तक पारित नहीं समझे जाते, जब तक दोनों सदन उन्हें स्वीकार न कर लें। सीनेट का नियम है कि उसका प्रत्येक सदस्य इस बात का अधिकारी है कि वह समितियों से लौटे हुए किसी भी विधेयक पर सीनेट में विचार किये जाने का प्रस्ताव रख सके। यदि उसका यह प्रस्ताव बहुमत द्वारा स्वीकार हो जाता है तो सीनेट उस पर विचार करने लगता है। इस विधि से विधेयक पर विचार कराये जाने के लिये जो प्रस्ताव रखे जाते हैं, उन पर चूंकि वाद होता है, अतः उनके विषय में ऐसा भी सम्भव हो जाता

है कि विधेयक के विरोधी लोग उस विधि के प्रयोग द्वारा जिसे फिलीबस्टर (Filibuster) कहा जाता है सीनेट म विधेयक पर विचार होना असम्भव कर दे। सीनेट के नियमो के अन्तगत किसी विषय पर विवाद तब तक चलता रह सकता है, जब तक सब सदस्य इस बात के लिये राजी न हो जायँ कि विवाद बन्द करके प्रस्ताव पर मत लिये जायँ। अत फिलीबस्टर विधि के अन्तगत यदि सदस्य किसी विषय पर बोलते ही रहे और उस समय तक सदन की समाप्ति का समय आ जाये, तो विवादग्रस्त विधेयक या प्रस्ताव स्वय ही समाप्त हो जाता है। जो विधेयक विवादग्रस्त नही होते, व मासिक कायक्रम के अनुसार लिये जाते है। यह काय निधारित समय के अनुसार स्वयमेव होता है और इस विधि से लिये जाने वाले विधेयको पर सीनेट के प्रत्यक सदस्य को ५ मिनट बोलने का अधिकार होता है।

सवधानिक विधेयको के विषय म दोनो सदनो की स्थिति पूणत समान है। दोनो ही सदनो मे सविधान के सशोधन सम्बन्धी विधेयक प्रस्तुत किये जा सकते है और प्रत्येक ऐसे विधेयक को पारित समझे जाने के लिये यह आवश्यक है कि उसे दोनो सदन अपने अपने ⅔ बहुमत से स्वीकार करे।

सीनेट के व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्तियो के प्रसग मे यदि उसकी तुलना हम इगलण्ड की लाड सभा (House of Lords) से कर तो यह स्पष्ट हो जायेगा कि अमेरिका के सीनेट की शक्तियाँ इगलण्ड की लाड सभा की तुलना मे अत्य त वास्तविक व अत्यधिक बढ़कर है।

जहा तक प्रस्तुतीकरण का प्रश्न है, वित्त विधेयक न तो लाड सभा मे प्रस्तुत किये जा सकते है और न सीनेट म पर जहाँ लाड सभा उनमे कोई महत्वपूण परिवतन नही कर सकती, सीनेट केवल प्रारम्भिक धारा को छोडकर विधेयको के सम्पूण स्वरूप को ही बदल सकती है। इसके अतिरिक्त जो परिवतन लाड सभा किसी वित्त विधेयक मे करती है, उनके विषय म यह आवश्यक नही है कि लोक सभा उन्हे स्वीकार कर ही ले। पर सीनेट द्वारा किये हुए परिवतनो के विषय म यह आवश्यक है कि या तो वे प्रतिनिधि सभा द्वारा स्वीकार कर लिये जायें या सीनेट उन्हे वापस ले ले। अमेरिका मे जब तक दोनो सदन किसी विधेयक के विषय मे एक मत न हो लें, तब तक यह सम्भव नही है कि वह विधेयक काग्रेस से पारित समझा जा सके। इगलण्ड म ऐसी बात नही है। वहाँ लाड सभा को केवल इतना अधिकार है कि वह वित्त विधेयको को केवल एक महीने के लिये रोक सकती है। अपने सशोधनो को स्वीकार करने के लिये वह लोक सभा को बाध्य नही कर सकती, क्योकि एक महीने की रोक के समय के बाद लोक सभा द्वारा पारित वित्त विधेयक ससद द्वारा पारित समझ लिया जाता है और वह राजा की स्वीकृति के लिये भेज दिया सकता है। इस प्रकार हम देखते है कि वित्त विधेयको के सम्बन्ध मे लाड सभा का अधिकार विलम्ब निषेधाधिकार का है, जब कि सीनेट का अधिकार पूण निषेधाधिकार का है।

साधारण विधेयको के सम्बन्ध म भी सीनेट की स्थिति ही अधिक शक्तिशाली

है। जहाँ तक विधेयका के प्रस्तुतीकरण का प्रश्न है, दोनो ही की स्थिति एक सी है, क्योकि सीनेट और लाड सभा दोनो मे ही साधारण विधेयको का प्रस्तुतीकरण हो सकता है। पर उससे आगे की स्थिति मे सीनट ही अधिक शक्तिशाली है। सीनट की स्वीकृति के बिना अमेरिका मे जहा कोई विधेयक पारित नही हो सकता, वहा इगलण्ड की लाड सभा किसी साधारण विधेयक को केवल एक वष के लिये रोक सकती है और उसके बाद वह विधेयक राजा की स्वीकृति के बाद कानून बन जाता है और लाड सभा की अस्वीकृति का कोई महत्व नही होता।

जहा तक सवधानिक विधेयको का प्रश्न है, लाड सभा की स्थिति साधारण विधेयको जैसी ही है। विधेयको का प्रस्तुतीकरण लाड सभा व लोक सदन दोनो म ही हो सकता है, पर अतिम निणय लोक सभा के ही हाथ म रहता है, क्योकि लाड सभा को केवल एक वष का विलम्ब निषेधाधिकार प्राप्त है। इसके विपरीत सीनेट की स्थिति लाड सभा की तुलना मे अधिक शक्तिशाली है, क्योकि सवधानिक विधेयको के विषय मे उसे सब तरह से प्रतिनिधि-सभा के समान अधिकार प्राप्त हैं। सीनट व प्रतिनिधि सभा दोनो ही म सवधानिक विधेयक प्रस्तुत किये जा सकते है और जब तक दोनो ही सदन किसी सवधानिक विधेयक पर एक मत न हो जायँ, वह काग्रस द्वारा पारित नही हो सकता। इस प्रकार सवधानिक विधेयक के विषय मे भी सीनेट की स्थिति अधिक शक्तिशाली है क्योकि उसे उनके विषय म पूण निषेधाधिकार प्राप्त है, जब कि लाड सभा को केवल एक वष का विलम्ब निषेधाधिकार प्राप्त है।

कायपालन सम्ब धी शक्तियाँ—व्यवस्थापन के क्षेत्र मे ही नही कायपालन के क्षेत्र मे भी सीनेट की शक्तिया बडी महत्वपूण है। इस क्षेत्र मे तो उसकी शक्ति वहा की प्रतिनिधि सभा से भी बढकर है।

सीनेट की सबसे महत्वपूण शक्ति सधियो के विषय मे है। सधियो के विषय मे व्यवस्था है कि राष्ट्रपति द्वारा विदेशो के साथ की गई सधियाँ तब तक पूण नही समझी जायेगी, जब तक उन्हे सीनट अपने ⅔ बहुमत से स्वीकार न कर ले और तभी वे सधिया देश पर लागू होगी। सीनेट की यह शक्ति बडे महत्व की है, क्योकि इससे सीनेट विदेश नीति के सम्ब ध म राष्ट्रपति की शक्ति की भागीदार बन जाती है। सीनेट अपनी इस शक्ति के प्रयोग मे सदा क्रियाशील रही है और अवसर पडने पर उसने राष्ट्रपति द्वारा की हुई सधियो को अस्वीकार भी किया है। लीग ऑफ नेशन्स के विषय मे जो समझौता हुआ था तथा जिसमे तत्कालीन राष्ट्रपति विल्सन ने अपनी पूरी सहमति दी थी, उससे राष्ट्रपति को केवल इसीलिय विमुख होना पडा था, क्योकि सीनेट ने यह स्वीकार नही किया था कि अमेरिका राष्ट सघ (League of Nations) म सम्मिलित हो। सीनट का इतिहास बताता है कि सन् १७८९ से १९३४ तक ८८९ सधियाँ सीनेट के समक्ष स्वीकृति के लिये प्रस्तुत की गई, जिनम से ६८२ सधियाँ उसने स्वीकृत की, १९२ मे सशोधन किये और १५ अस्वीकृत कर दी।

सीनेट की इस शक्ति के विषय मे कहा जाता है कि प्रशासकीय समझौता की

प्रथा के कारण उसका महत्व कम हो गया है, क्योंकि इस प्रथा के अन्तर्गत राष्ट्रपति प्रशासकीय समझौता को गुप्त रख सकता है, तथा इसके कारण राष्ट्रपति के विदेश सम्बन्धी क्रिया-कलापों पर सीनेट का नियन्त्रण ढीला हो जाता है। पर यह विचार अतिशयोक्तिपूर्ण है, क्योंकि राष्ट्रपति यदि इस प्रथा के कारण विदेशों से ऐसे समझौते करने लगे, जिन्हें सीनेट न चाहता हो, तो राष्ट्रपति ऐसा बहुत दिनों तक नहीं कर सकता और ऐसी दशा में सीनेट उस प्रथा को ही कानून द्वारा समाप्त कर सकती है। वस्तुतः सीनेट अपनी परराष्ट्र समिति (Foreign Affairs Committee) के माध्यम से राष्ट्रपति के विदेश सम्बन्धी क्रिया कलाप पर नियन्त्रण रखती है। इस प्रकार की कोई शक्ति प्रतिनिधि सभा को प्राप्त नहीं है तथा इस प्रकार अमरिका का सीनेट वहाँ की प्रतिनिधि सभा से अधिक शक्तिशाली है।

सीनेट की दूसरी प्रमुख कार्यपालन सम्बन्धी शक्ति राष्ट्रपति द्वारा की हुई नियुक्तियों के पुष्टिकरण की है। इस पुष्टिकरण के लिये ⅔ बहुमत की आवश्यकता न होकर, केवल साधारण बहुमत की आवश्यकता होती है। सीनेट की इस शक्ति का भी बड़ा महत्व है क्योंकि इसके द्वारा भी सीनेट राष्ट्रपति पर अपना अंकुश बनाये रखता है। जैसा हरमन फाइनर ने कहा है 'दोनों सभाओं तथा सीनेट व राष्ट्रपति के बीच शक्ति के जिस सन्तुलन की स्थापना होती है, उसमें सीनेट की इस शक्ति के द्वारा केवल यही निर्धारित नहीं होता कि कौन कानून को लागू करेगा, वरन् वह उस लेन देन के बीच उस मुहर का काम भी करती है जिससे नीति का निर्धारण होता है।'[1] इंगलैण्ड की लार्ड सभा को ऐसी कोई शक्ति प्राप्त नहीं है।

सीनेट की तीसरी कार्यपालन सम्बन्धी शक्ति विविध विभागों के विरुद्ध शिकायतों की जाँच से सम्बन्धित है। इस विषय में उसका निर्णय अन्तिम होता है। इस शक्ति के कारण सीनेट की स्थिति ऐसी है कि वह प्रशासन के क्षेत्र में भी अपना नियन्त्रण रखती है। प्रशासन के विभाग इसके कारण चौकन्ने रहते हैं क्योंकि सीनेट की जाँच का भय सदा उनके सर पर सवार रहता है। इंगलैण्ड की लार्ड सभा को ऐसी कोई शक्ति प्राप्त नहीं है।

सीनेट की अन्तिम कार्यपालन सम्बन्धी शक्ति युद्ध की घोषणा के सम्बन्ध में है। इस विषय में प्रतिनिधि सभा के साथ सीनेट भी युद्ध की घोषणा किये जाने से पहले उसे अपनी स्वीकृति प्रदान करती है। इस सम्बन्ध में सिद्धान्ततः उसकी शक्ति यद्यपि प्रतिनिधि सभा के समान ही है, पर सन्धियों के पुष्टिकरण की शक्ति के साथ, सीनेट का महत्व इस शक्ति के प्रसंग में प्रतिनिधि सभा से अधिक हो जाता है। इंगलैण्ड की लार्ड सभा को ऐसा कोई अधिकार प्राप्त नहीं है।

---

1 In the balance of power which establishes itself between the two assemblies and between the Senate and the President this appointing power not only governs who shall be entrusted to administer the law, but it is a pawn in the give and take which decides policy' —*Herman Finer*

न्यायपालन सम्बन्धी शक्तियाँ— न्यायपालन के क्षेत्र मे भी सीनेट की शक्ति पर्याप्त महत्वपूर्ण है। इस क्षेत्र मे सीनेट को सरकार के अत्यन्त उच्च अधिकारियो के विरुद्ध महाभियोग (Impeachment) की जाच करने का अधिकार प्राप्त है, यद्यपि अभियोग लगाने का कार्य प्रतिनिधि-सभा करती है। न्यायपालन के क्षेत्र मे यदि सीनेट व इगलण्ड की लार्ड सभा की तुलना की जाय तो लार्ड सभा की स्थिति अधिक महत्वपूर्ण है। लार्ड सभा इगलण्ड की ससद का ऊपरी सदन होने के अतिरिक्त वहा का सबसे ऊँचा अपील न्यायाधिकरण भी है, पर अमेरिका के सीनेट को ऐसा कोई स्तर प्राप्त नही है।

सीनेट की शक्ति के आधार

सीनेट की शक्तियो के उपर्युक्त विवेचन से जैसा हमने देखा, उसकी शक्तियां बडी महत्वपूर्ण व महान है और अन्य व्यवस्थापिकाओ के ऊपरी सदनो से कही अधिक बढकर है। इस प्रसग म स्वभावत यह प्रश्न उठता है कि सीनेट इतना अधिक शक्तिशाली क्यो है? उसके इतने शक्तिशाली होने के आधारो का विवेचन हम निम्न प्रकार कर सकते है

१ सीनेट के इतने शक्तिशाली होने का सबसे पहला आधार वह स्थान है, जो उसे अमरिका के संविधान निर्माताओ ने प्रदान किया है। संविधान के विकास के प्रकरण म जैसा कहा गया है जिस समय संविधान का निर्माण हो रहा था उस समय अमेरिका के लोगो को सबसे अधिक भय इस बात का था कि शासन का कोई भी अग इतना शक्तिशाली न हो जाय कि वह अधिनायक बन बैठे। परिणामस्वरूप, राष्ट्रपति द्वारा उसकी शक्तियो का मनमाना प्रयोग न हो, इसके लिये संविधान निर्माताओ ने सीनेट को कुछ ऐसी शक्तियाँ प्रदान की हैं कि वह राष्ट्रपति की शक्ति पर रोक लगा सके और शक्ति का सतुलन बना रहे। इस प्रकार एक ओर राष्ट्रपति की शक्ति का सतुलन करने के लिये सीनेट को सधियो व ऊँची नियुक्तियो का पुष्टिकरण करने की शक्ति प्रदान की गई है, तो दूसरी ओर प्रतिनिधि सभा की मनमानी रोकने के लिये व्यवस्थापन के क्षेत्र मे भी सीनेट को प्रतिनिधि सभा का समानपदी बनाया गया है और ऐसी व्यवस्था की गई है कि सभी प्रकार के विधेयको का कानून बनाये जाने के लिये यह आवश्यक है कि उन पर दोनो सदनो की सहमति हो। इस प्रकार जब संविधान निर्माताओ ने ही सीनेट को राष्ट्रपति व प्रतिनिधि सभा दोनो के सतुलनचक्र के रूप म जन्म दिया है, तो यह स्वाभाविक है कि वह जगत के सब द्वितीय सदनो से अधिक शक्तिशाली है।

२ सीनेट के इतने अधिक शक्तिशाली होने का एक अन्य आधार उसकी कार्यपालन सम्बन्धी शक्तियाँ हैं। कार्यपालन शक्तियो के सम्बन्ध म चूँकि वह राष्ट्रपति का सहभागी है, शासन तन्त्र म उसका स्थान बडे महत्व का हो गया है। परिणामस्वरूप वे राजनीतिज्ञ नेता, जो अपने को देश के राजनैतिक जीवन म अधिक से अधिक शक्तिशाली बनाना चाहते हैं, अधिकांश सीनेट की ओर आकर्षित होते हैं। सीनेट की शक्ति इस प्रकार जब योग्य हाथो मे रहती है, तो उसका उपयोग

अच्छा होता है। इसके परिणामस्वरूप लोगों की सेवा अच्छी होती है और राष्ट्र का नाम भी उज्ज्वल होता है। इससे सीनेट की शक्ति व प्रशंसा दोनों में ही वृद्धि होती है। सीनेट कितनी प्रशंसा की पात्र है, यह इस बात से पूर्णतः स्पष्ट हो जाता है कि विदेशियों तक ने इसकी प्रशंसा की है। फ्रांस के प्रसिद्ध विचारक टाक्यूविली ने दोनों सदनों के विषय में विचार व्यक्त करते हुए कहा है कि "वाशिंगटन की प्रतिनिधि सभा में घुसते ही व्यक्ति का ध्यान उस बड़ी सभा के स्तर की ओर साधारणतया आकृष्ट हुए बिना नहीं रहता। उसकी दीवालों के भीतर प्रायः कोई भी प्रतिभा का व्यक्ति नहीं दिखाई देता। उसके प्रायः सभी सदस्य साधारण व्यक्ति होते हैं।

उससे थोड़ी ही दूरी पर सीनेट का द्वार है जिसके अपने थोड़े से स्थान में अमेरिका के प्रतिभाशाली व्यक्तियों का अधिकांश समाया रहता है।"[1]

सीनेट के इतने अधिक शक्तिशाली होने का एक अन्य आधार उसकी रचना व उसकी क्रिया प्रणाली है। सीनेट केवल १०० सदस्यों की एक छोटी सी सभा है, जो उन समस्याओं पर, जो उसके समक्ष रखी जाती है, लगभग ४५० सदस्यों की प्रतिनिधि सभा से अधिक अच्छी तरह विचार कर सकती है। चूंकि प्रस्तुत समस्याओं पर वह अच्छी तरह विचार करती है, अतः उसके द्वारा निकाले हुए समस्याओं के समाधान भी अच्छे होते हैं। परिणामस्वरूप जनता की दृष्टि में उसका सम्मान बढ़ता है और वह दिन प्रतिदिन शक्तिशाली होती जाती है। इसके अतिरिक्त सीनेट की रचना प्रायः अर्द्धस्थायी रूप से होती है। उसके सदस्य उसमें ६ वर्ष के लिये जाते हैं और उनमें से एक तिहाई प्रति दूसरे वर्ष अवकाश प्राप्त कर लेते हैं। इसके विपरीत प्रतिनिधि सभा का कार्यकाल केवल २ वर्ष का होता है और उसके प्रत्येक सदस्य को प्रति तीसरे वर्ष चुनाव लड़ना पड़ता है। अतः यह स्वाभाविक है कि प्रतिभाशाली लोग प्रतिनिधि सभा में न जाकर सीनेट में ही जाते हैं। योग्य ही शक्तिवान होता है, अतः योग्य व्यक्तियों की संस्था सीनेट का शक्तिशाली होना स्वाभाविक है।

रचना के अतिरिक्त सीनेट की क्रिया प्रणाली भी उसकी शक्ति का स्रोत है। सीनेट की कार्यविधि ऐसी है कि उसमें सदस्यों के बोलने का समय निश्चित नहीं किया जाता। परिणामस्वरूप यहाँ विषयों पर विचार अधिक पूर्णता के साथ होता है और किसी निश्चय पर पहुँचने से पूर्व उसके सभी पहलुओं पर अच्छी तरह विचार कर लिया जाता है। अच्छी तरह विचार के बाद किये गये निर्णय देश के लिये अधिक लाभकारी होते हैं और उनके कारण सीनेट की महत्ता में और भी चार चाँद लग जाते हैं।

---

1 On entering the House of Representative of Washington one is struck by the vulgar demeanour of that great assembly. The eye frequently does not discover a man of celebrity within its walls. Its members are almost all of obscure individuals. At a few yards distance from the spot there is the door of the senate which contains within a small space a large proportion of the celebrated men of America. —*De Tocqueville*

सीनेट की शक्ति का अन्तिम स्रोत उसके सदस्यो के प्रत्यक्ष निर्वाचन की व्यवस्था है। सन् १९१३ से जो व्यवस्था की गई है, उसके अनुसार अब प्रतिनिधि सभा व सीनेट दोनो के ही निर्वाचन प्रत्यक्ष होते है तथा अब दोनो संस्थाओ के सदस्य अपने को उस जनता का प्रतिनिधि कहने के अधिकारी है, जिसे लोकतन्त्र की देवी कहा जाता है। सीनेट के सदस्यो को इस भावना से पीडित नही होना पडता कि यदि व प्रतिनिधि सभा के सदस्य होते, तो जनता के प्रतिनिधि सदस्य कहे जाते। ऊपर के सदन के सदस्य होने हुए भी वे जनता के प्रतिनिधि होते है। अत यहाँ इगलण्ड जैसा नही होता कि लार्ड कर्जन[1] की तरह स जनता का प्रतिनिधि होने के लिये लोगो को सीनेट की सदस्यता छोडनी पडे। यहा योग्य से योग्य व्यक्ति स्वेच्छा स सीनेट की सदस्यता ग्रहण करत है जिनके कारण सीनेट शक्तिशाली बनती है।

सीनेट का मूल्यांकन

सीनेट के विषय मे जो कुछ ऊपर कहा गया है उससे यह अच्छी तरह स स्पष्ट है कि अमरिका के प्रशासनिक ढाचे म उसका पर्याप्त महत्व व उपयोग है। पर इससे यह नही समझा जाना चाहिये कि सीनेट का अस्तित्व केवल उपयोगी ही उपयोगी है। वस्तुत वह किन्ही दृष्टियो से उपयोगी है तथा किन्ही दृष्टियो से अनुपयोगी भी है। उसके पक्ष व विपक्ष का विवेचन हम निम्न प्रकार कर सकते हैं

सीनेट का पक्ष—जहा तक सीनेट के पक्ष का प्रश्न है, उसके पक्ष मे मुख्य रूप से दो बाते कही जा सकती है। पहली बात जो उसके पक्ष म कही जाती है, यह है कि शक्तियो के दुरुपयोग करने पर वह राष्ट्रपति पर रोक लगाने का कार्य करती है। अमेरिका का संविधान सम्पूर्ण कार्यपालक शक्ति वहाँ के राष्ट्रपति म निहित करता है। कार्यपालन के क्षेत्र मे एकमात्र अधिकारी होन के कारण राष्ट्रपति के लिये यह सम्भव है कि वह अपनी शक्तियो का दुरुपयोग करके अधिनायक बन जाय। सीनेट राष्ट्रपति को ऐसा करन से रोकती है और शक्ति का सन्तुलन बनाये रहती है। सीनट की शक्ति इस सम्बन्ध मे यद्यपि सीनेट की सद्भावना (Senatorial Courtesy) अन्तरिम नियुक्तियां (Interim appointments), प्रशासनिक समझौते (Executive agreements), जैसी परम्पराओ के कारण कुछ क्षीण हो गई है, पर फिर भी "मैडीसन के शब्दो मे वह अपन शासको से जनता की रक्षा करती है', 'उनके कानूनो से जनता की रक्षा करती है तथा 'अपनी स्वय की कुभावनाओ स जनता की रक्षा करती है।"[2]

---

[1] Lord Curzon, being a Lord had to become the member of the House of Lords in England But as he did not like it he preferred to forgo his lordship rather than lose his elegibility to become member of the House of Commons

[2] Madison is of the opinion that Senate plays a very important role in respect of the defence of the people against their rulers" the defence of the people against their rules and the protection of themselves against their transient impressions

सीनेट की दूसरी उपयोगिता व्यवस्थापन के सम्बन्ध मे है। व्यवस्थापन के क्षेत्र म वह ऐसी सस्था के रूप मे काम करती है, जो सदा व्यवस्थापन का परिष्कार करती रहती है। प्रतिनिधि सभा प्राय राजनैतिक नौसिखियो की सस्था है। उसके द्वारा व्यवस्थापन सम्बन्धी जो भी निर्णय किये जाते है, उन पर किसी विचारशील सस्था द्वारा पुनर्विचार होना अत्यन्त आवश्यक है। यह कार्य सीनेट द्वारा किया जाता है। जिस तेजी से प्रतिनिधि सभा व्यवस्थापन का कार्य करती है सीनेट उसमे राष्ट्र को सास लेने का अवसर प्रदान करती है तथा जनता को इस बात का समय मिल जाता है कि वह किसी विधेयक विशेष की अच्छाई बुराई को देख सके।

इस प्रकार हम देखते है कि सीनेट एक ओर प्रतिनिधि सभा की व्यवस्थापन सम्बन्धी जल्दबाजी को नही पनपने देती, तो दूसरी ओर वह राष्ट्रपति की अधिनायकीय महत्वाकाक्षाओ पर रोक लगाये रहती है। वस्तुत उसकी सफलता इसी बात मे है कि वह अपने इस कार्य को अधिक से अधिक पूर्णता से करती रहे। यद्यपि सीनेट की सद्भावना, अन्तरिम नियुक्तिया तथा प्रशासनिक समझौतो आदि से सम्बन्धित कुछ ऐसी परम्पराये चल पडी है, जिनके कारण सीनेट को अपने उक्त कार्य के सम्पादन म ढील बरतनी पडती है, फिर भी सविधान निर्माताओ ने जिस उद्देश्य से सीनेट की स्थापना की थी, उसे पूरा करने मे यह असफल रही हो ऐसी बात नही है। वस्तुत जैसा ब्राइस ने कहा है "इसने शासन सूत्र म गम्भीरता के एक केन्द्र व एक ऐसी सत्ता की स्थापना करने के सविधान निर्माताओ के मुख्य उद्देश्य को पूरा करने म सफलता प्राप्त की है, जो एक ओर प्रतिनिधि सभा के लोकतत्र की बेचैनी को और दूसरी ओर राष्ट्रपति की राजशाही महत्वाकाक्षाओ को ठीक कर सकती है और उन पर रोक लगा सकती है।"[1]

सीनेट का विपक्ष—अपनी उक्त सफलता के होते हुए भी सीनेट के अस्तित्व, उसकी क्रिया प्रणाली, व उसके इतने शक्तिशाली होने म कुछ हानिया भी है, जिन्हे समझ लेना आवश्यक है। सीनेट की क्रिया प्रणाली के अन्तर्गत किसी भी सदस्य पर भाषण के विषय म कोई रोक नही है। वह जितने समय तक सीनेट म विचार होने वाले विषय पर बोलना चाहे बोल सकता है। भाषण की इस स्वतन्त्रता के कारण एक ऐसी प्रथा का प्रचलन हो गया है, जिसे फिलीबस्टरिंग (Filibustering) कहते है और जिसके सहारे लोग कभी-कभी आवश्यक से आवश्यक विधेयक को भी पारित होने से रोक देते हैं। सीनेटर राबिन्सन के शब्दो मे 'एक बार जब कोई सीनेट सदस्य भाषण करना प्रारम्भ कर देता है फिर सर्वशक्तिवान भगवान के अतिरिक्त

---

1 "It has succeeded by effecting the chief object of the fathers of the constitution namely the creation of a centre of gravity in the government and an authority able to correct and check on the one hand the democratic recklessness of the House and on the other the monarchical ambition of the President

—Bryce

अन्य कोई हस्तक्षेप नही कर सकता ।"[1] परिणामस्वरूप जब कुछ सीनेट सदस्य किसी विधेयक के अत्यधिक विरोधी होते है और यह चाहते है कि वह विधेयक पारित न होने पाये, तो वे एक एक करके तब तक उस पर बोलते रहते हैं, जब तक सदन का विचार का समय समाप्त हो जाता है और विधेयक पारित नही हो पाता । यह स्वाभाविक है कि जो भाषण केवल समय व्यतीत करने की दृष्टि से दिये जाते हैं, उनमे कोई गम्भीर विचार व्यक्त नही किये जाते और न उनका कोई महत्व ही होता है पर चूकि भाषण की स्वतन्त्रता है, अत साधारणत उसे रोका नही जा सकता। सीनेट की इस प्रकार की क्रिया प्रणाली के कारण यह हो सकता है कि कभी कभी अति आवश्यक विधेयक भी पारित होने से रह जायें ।

सीनेट की कार्य विधि का यह दोष वस्तुत ऐसा है, जिसने स्वय सीनेट के सदस्यो का ध्यान अपनी ओर आकर्षित किया है और उन्होने स्वय कुछ ऐसे प्रतिबन्ध लगाये है, जिससे भाषण की स्वतन्त्रता का दुरुपयोग रोका जा सके । इस सम्बन्ध म लगाये गये प्रमुख प्रतिबन्ध निम्न प्रकार हैं

१ कोई भी सदस्य एक विषय पर एक दिन मे दो बार स अधिक नहीं बोल सकता है ।

२ दिन के अन्त मे विचार स्थगित करने के स्थान पर थोडा अवकाश लेकर सीनेट फिर अनिश्चित समय तक कार्य कर सकती है ।

३ यदि कोई १६ सीनेट सदस्य इस बात का प्रस्ताव रखें कि किसी विचाराधीन विधेयक पर विचार करना समाप्त कर दिया जाय और यदि उनका यह प्रस्ताव सीनेट द्वारा ⅔ बहुमत मे स्वीकार कर लिया जाय, तो उसके बाद उस विधेयक पर अथवा उसके सशोधनो पर कोई भी सीनेट सदस्य एक घण्टे से अधिक नही बोल सकता ।

४ प्रमुख विधेयको पर अब ऐसा भी किया जाता है कि पहले स ही सब सम्मति से किसी विधेयक पर विवाद बन्द करने का समय निश्चित कर लिया जाता है और उसके बाद उस पर मत ले लिये जाते हैं ।

सीनेट का एक अन्य दोष उसकी रचना से सम्बन्धित है । जैसा पहले कहा गया है, सीनेट म सभी राज्यो के दो-दो प्रतिनिधि है । पर इस प्रकार का प्रतिनिधित्व लोकतन्त्र की भावना के अनुकूल नही है क्योकि इस प्रकार सीनेट राज्यो की प्रतिनिधि सस्था हो जाती है, जनता की नही । उसके अनेक निश्चय ऐसे भी हो सकते हैं जिनमे ऐसे राज्यो के मतो स निर्णय लिया गया हो, जिनकी जनसख्या उन राज्यो से कम हो, जिन्होने उन निर्णयो के विरुद्ध मतदान किया हो । अत ऐसे निश्चयो को लोकतन्त्रात्मक निर्णय नही कहा जा सकता क्योकि व सम्पूर्ण जनसख्या के बहुमत

---

1 When a Senator once takes the floor no body but Almighty God can interrupt him —Senator Robinson

पर आधारित होते ह। इसीलिये आलोचकों का कहना है कि सीनेट मे भी प्रतिनिधित्व जनसख्या के आधार पर होना चाहिये।

प्रतिनिधि सभा के समानपदी के रूप मे सीनेट के अस्तित्व के कारण एक बडी कठिनाई उस समय उपस्थित हो सकती है, जब दोनो सदनो मे किसी विधेयक पर गत्यावरोध उत्पन्न हो जाय, क्योकि सविधान मे ऐसी दशा के लिये कोई व्यवस्था नही दी गई है। सन् १६४६ म काग्रेस की सम्मेलन समिति (Congressional Conference Committee) की स्थापना द्वारा इस कठिनाई का दूर करने का प्रयत्न किया गया था, पर यह सम्भव नही हो पाया क्योकि यह निश्चय नही हो पाया कि किस सदन को समिति म दूसरे से अधिक प्रतिनिधित्व दिया जाय और एक सदन को अधिक प्रतिनिधित्व दिये बिना गत्यावरोध गत्यावरोध ही बना रह सकता था, क्योकि समान मतो की स्थिति म किधर को भी निर्णायक निश्चय नही लिया जा सकता था तथा दोनो ही सदन उन बालको की तरह अपनी अपनी जिद् पर अडे रह सकते थे, जिनमे से एक मा का और दूसरा पिता का लाडला हो।

प्रतिनिधि सभा (House of Representatives)

अमेरिका की व्यवस्थापिका मे यदि सीनेट सघीय सदन है, तो प्रतिनिधि सभा जनता का सदन है, जो समष्टि रूप से राष्ट्र का प्रतिनिधित्व करता है और लोकसत्ता का प्रतीक है। इस दृष्टि मे सिद्धान्तत प्रतिनिधि सभा की स्थिति इगलण्ड के लोकसदन जसी है, पर यदि वास्तविकता देखी जाय तो जनता का सदन और लोकसत्ता का प्रतीक होते हुए भी उसकी स्थिति इगलण्ड के लोकसदन (House of Commons) जसी नही है। इगलण्ड का लोकसदन जनता का प्रतिनिधि होने के कारण जहाँ सर्वोच्च सत्तावान है, अमेरिका की प्रतिनिधि सभा ऐसा प्रथम सदन है, जो ससार के अन्य सब प्रथम सदनों की तुलना मे कम शक्तिशाली है। प्रस्तुत प्रकरण म यही देखना है कि जनता का प्रतिनिधि सदन होते हुए भी अमेरिका की प्रतिनिधि सभा क्यो इतनी कम शक्तिशाली है और इतनी कम शक्तिशाली होते हुए भी अमेरिका के शासन तन्त्र मे क्या उसका कोई उपयोग व महत्व है।

प्रतिनिधि सभा की रचना

प्रतिनिधि सभा की रचना के विषय म सविधान म कहा गया है कि प्रतिनिधि सभा का प्रत्येक प्रतिनिधि कम से कम ३०,००० लोगो का प्रतिनिधित्व करेगा और प्रत्येक राज्य से कम स कम एक प्रतिनिधि अवश्य होगा, चाहे उसकी जनसख्या ३०,००० से कम भले ही हो। प्रतिनिधि सभा के सदस्यो की वास्तविक सख्या इन्ही आधारो पर निश्चित की जाती रही है। सविधान की दृष्टि से यह भी आवश्यक है कि प्रत्येक जनगणना के बाद प्रत्येक राज्य के लिये प्रतिनिधि सभा के सदस्यो की सख्या निश्चित की जाय। प्रारम्भ म प्रतिनिधि सभा के सदस्यो की सख्या ६५ थी, पर बाद म जनसख्या के अनुसार वह बढ़ती गई है। सन् १६२६ मे काग्रेस ने यह निश्चय किया था कि प्रतिनिधि सभा की सदस्य सख्या स्थाई रूप स ४३५ कर दी जाय। पर सन्

१९५९ मे जब अलास्का व हवाई राज्य संघ मे सम्मिलित हुए, उसकी सख्या ४३७ कर दी गई थी, पर अब सन् १९६० की जनगणना के अनुसार वह फिर ४३५ निश्चित कर दी गई है। सदस्यो का निर्वाचन प्रत्यक्ष होता है और ये दो वर्ष के लिये चुने जाते है। सदस्य बनने के लिये व्यक्ति के लिये यह आवश्यक है कि वह राज्य का नागरिक व उस क्षेत्र का निवासी होना चाहिये, जिससे वह चुनाव लड रहा हो।

प्रतिनिधि सभा की शक्तियाँ व उसके कार्य

जसा ऊपर कहा गया है, प्रतिनिधि सभा की शक्तियाँ उतनी व्यापक नही है जितनी सीनेट की है। कुछ क्षेत्रो मे यद्यपि वह सीनेट की समानपदी है, तथापि अन्यो मे वह उससे कम शक्तिशाली है। उसकी शक्तियो व उनके कार्यों का विवेचन हम निम्न शीर्षको म कर सकते है

व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्तियां—जहा तक व्यवस्थापन काय का सम्बन्ध है, प्रतिनिधि सभा सीनेट की समानपदी है, यद्यपि वित्त विधेयको के विषय म वह सीनेट स उच्चतर है, क्योकि उनका प्रस्तुतीकरण केवल प्रतिनिधि सभा म ही हो सकता है। वित्त विधेयको के प्रस्तुतीकरण की बात को छोडकर अन्य सब प्रकार से प्रतिनिधि सभा को व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्ति सीनेट के बराबर है। इसमे सब प्रकार के विधेयको का प्रस्तुतीकरण किया जा सकता है और कोई भी विधेयक तब तक काग्रेस द्वारा पारित नही समझा जा सकता, जब तक उसे सीनेट की तरह ही प्रतिनिधि सभा की स्वीकृति भी प्राप्त न हो जाय। पर प्रतिनिधि सभा की तुलना यदि इस सम्बन्ध मे इगलैण्ड के लोक सदन से की जाय, तो लोक सदन अधिक शक्तिशाली है, क्योकि व्यवस्थापन के सम्बन्ध मे लोकसदन को जहाँ अन्तिम निर्णय का अधिकार प्राप्त है, वहाँ प्रतिनिधि सभा को ऐसा अधिकार प्राप्त नही है। चूंकि अमेरिका के दोनो सदनो का व्यवस्थापन सम्बन्धी अधिकार समान है, अत वहाँ किसी भी सदन को निर्णायक अधिकार प्राप्त नही हैं और प्रतिनिधि सभा को सीनेट की स्वीकृति पर तथा सीनेट को प्रतिनिधि सभा की स्वीकृति पर निर्भर रहना पडता है।

संवधानिक विधेयको के सम्बन्ध मे भी प्रतिनिधि सभा की शक्ति सीनेट के ही समान है। सीनेट की ही तरह प्रतिनिधि सभा मे भी संवधानिक विधेयक प्रस्तुत किये जा सकते हैं और प्रत्येक ऐसे विधेयक को काग्रेस द्वारा पारित समझे जाने के लिये यह आवश्यक होता है कि दोनो ही सदन अपने अपने ⅔ बहुमत से उसे स्वीकार करें। इस प्रकार हम देखते हैं कि संवधानिक विधेयको के विषय मे भी प्रतिनिधि सभा सीनेट के समान ही शक्ति की अधिकारिणी है।

पर इस सम्बन्ध म यदि हम अमेरिका की प्रतिनिधि सभा की तुलना इगलैण्ड के लोकसदन (House of Commons) से करें, तो हम प्रतिनिधि सभा को कम शक्तिशाली पाते हैं। इगलण्ड मे संवधानिक कानून भी साधारण व्यवस्थापन की प्रक्रिया से ही पारित होते हैं जिसके अन्तगत प्रत्यक कानून के विषय मे निर्णायक शक्ति लोक सदन को ही प्राप्त है। परिणामस्वरूप संवधानिक विधेयकों के विषय में

भी अंतिम अधिकार वहाँ लोकसदन को ही है, जबकि अमेरिका की प्रतिनिधि सभा को इस सम्बन्ध मे निर्णायक अधिकार प्राप्त नही है। यहाँ सवधानिक कानून इगलण्ड की तरह ऊपरी सदन के विरोध के होते हुए भी पास नही हो सकते और यदि ऊपरी सदन चाहे तो प्रतिनिधि सभा की इच्छाओ पर अपने निषेधाधिकार का प्रयोग कर सकता है।

कार्यपालन सम्बन्धी शक्तियाँ—व्यवस्थापिका का अग होने के नाते प्रतिनिधि सभा का काय जहाँ व्यवस्थापन सम्बन्धी है वहाँ उसके कुछ काय कार्यपालन सम्बन्धी भी है, यद्यपि उसके ये काय सीनेट की तुलना मे नगण्य है। सीनट की शक्तियो के प्रकरण मे जैसा कहा गया है, सन्धियो के पुष्टिकरण, राष्ट्रपति द्वारा की गई नियुक्तियो की स्वीकृति, विविध विभागो के विरुद्ध जाँच करने जसे कोई कार्यपालन सम्बन्धी अधिकार तो प्रतिनिधि सभा को प्राप्त नही है, पर उसे एक अन्य महत्वपूर्ण अधिकार प्राप्त है, जिसका सम्बन्ध स्वय राष्ट्रपति की नियुक्ति मे है। राष्ट्रपति के निर्वाचन का परिणाम कभी यदि ऐसा हो कि तीन प्रत्याशियो मे से भी यदि कोई स्पष्ट बहुमत प्राप्त न कर सके, तो ऐसी दशा मे प्रतिनिधि सभा का यह अधिकार है कि वह उन तीन प्रत्याशियो मे से किसी एक को राष्ट्रपति के पद का अधिकारी घोषित कर दे। इसके अतिरिक्त एक अन्य अधिकार जो प्रतिनिधि सभा को प्राप्त है, युद्ध की घोषणा से सम्बन्धित है। सीनट के साथ प्रतिनिधि सभा को भी यह अधिकार है कि युद्ध की घोषणा किए जाने से पहले वह उसे स्वीकार करे।

न्यायपालन सम्बन्धी शक्तियाँ—न्यायपालन के क्षेत्र मे प्रतिनिधि सभा को केवल एक ही अधिकार प्राप्त है और वह महाभियोग के सम्बन्ध मे है। सीनट की शक्तियो के प्रसग मे कहा गया था कि सीनट महाभियोगो (impeachments) की सुनवाई करता है। पर इस सम्बन्ध मे यह ध्यान देने की बात है कि महाभियोग लगाने का काय प्रतिनिधि सभा का ही है। राज्य के अत्यन्त उच्च अधिकारी व राष्ट्रपति पर महाभियोग लगाने का अधिकार प्रतिनिधि सभा का है और जब वह अभियोग लगाती है, तभी सीनेट उसकी सुनवाई कर सकती है।

प्रतिनिधि सभा के कम शक्तिशाली होने के आधार

जनता की प्रतिनिधि संस्था होते हुए भी अमेरिका की प्रतिनिधि सभा इतनी अशक्त है, इसके कुछ आधारभूत कारण हैं, जिनका विवेचन हम निम्न प्रकार कर सकते हैं

१. प्रतिनिधि सभा की अशक्तता का सबसे प्रमुख कारण शासन की अध्यक्षीय प्रणाली (Presidential form of Government) का अस्तित्व है। शासन की अध्यक्षीय प्रणाली मे कार्यपालिका न तो व्यवस्थापिका मे से ली जाती है और न वह उसके प्रति उत्तरदायी ही होती है। परिणामस्वरूप व्यवस्थापिका को कार्यपालिका पर नियन्त्रण करने का कोई अधिकार प्राप्त नही होता। ससदीय शासन व्यवस्था मे

कार्यपालिका ससद म मे ही ली जाती है और वह उसके प्रति उत्तरदायी होती है। अत ससद का अग होने के नाते ससदीय शासन व्यवस्था के अन्तगत नीचे के सदन को कार्यपालिका पर नियत्रण रखने का अधिकार प्राप्त होता है। चूंकि अमरिका में शासन की प्रणाली अध्यक्षीय है, अत वहाँ की प्रतिनिधि सभा कार्यपालिका के सम्बन्ध म प्राय अशक्त है।

२ प्रतिनिधि सभा की अशक्तता का दूसरा कारण उसी द्विसदनीय व्यवस्था का अस्तित्व है जिसम दोनो सदनो को व्यवस्थापन के सम्बन्ध म समान अधिकार प्राप्त है। अमेरिका म काग्रेस के जो दो सदन है, वे दोनों ही प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा निर्वाचित सदस्यो के है। अत जनता का प्रतिनिधि होने के आधार पर कोई भी सदन अपने का एक दूसरे से ऊपर नही कह सकता। इगलण्ड म उसके स्वरूप के प्रतिनिध्यात्मक होने क कारण लोकसदन का स्तर लाड सभा की तुलना म भी ऊचा माना जाता है। इसके अतिरिक्त यहाँ की व्यवस्थापन की व्यवस्था भी ऐसी है, जिसम ऊपरी सदन हर तरह से नीचे क सदन के बराबर है। यहा दोनो सदनो की सहमति से ही कोई विधेयक पारित हो सकता है, जब कि इगलण्ड में लोकसदन द्वारा पारित विधेयक लाड सभा के विरोध के होते हुए भी अन्त मे पारित हो सकता है। वहाँ लाडसभा किसी साधारण विधेयक को एक वष के लिये और वित्त विधेयक का एक महीने के लिये रोक सकती है, अन्यथा उसके बाद वह विधेयक राजा की स्वीकृति पाकर कानून के रूप म परिवर्तित हो जाता है। पर अमेरिका म प्रतिनिधि सभा द्वारा पारित विधेयकों पर सीनेट पूण निषेधाधिकार का प्रयोग कर सकता है और वे तब तक कानून नहीं बन सकते जब तक सीनेट द्वारा भी वे स्वीकार न कर लिय जायें।

३ प्रतिनिधि सभा की अशक्तता का अतिम कारण सीनेट की वह विशिष्ट स्थिति है जो उसे सविधान द्वारा प्रदान की गई है। सविधान ने सीनेट की उत्पत्ति राष्ट्रपति की परामर्शदात्री समिति के रूप म की है। अत व्यवस्थापन सम्बन्धी अधिकारो के अतिरिक्त उसे कार्यपालन के सम्बन्ध मे भी कुछ अत्यन्त महत्वपूर्ण अधिकार प्राप्त है। सन्धियो का पुष्टिकरण, उच्च नियुक्तियो की स्वीकृति, विभागीय जाँच आदि के अधिकार ऐसे ही अधिकार हैं। चूंकि ऐसे कोई अधिकार प्रतिनिधि सभा को प्राप्त नही हैं, अत उसकी स्थिति सीनेट की तुलना म अशक्तता की हो जाती है। यही कारण है कि अधिकाश प्र... व्यक्ति प्रतिनिधि सभा के सदस्य न होकर, सीनेट के सदस्य होना ... चूंकि प्रतिनिध्यात्मक व्यक्ति अधिकाश प्रति... नही आते, ... और भी कम जाता है।

पर इस सब ... जाता ... का अर्थ ... के शासनतन्त्र मे कोई ... निधि ... का प्रतिनिधि ... सस्था है और वही सार्व ... तमान तक

युद्ध की घोषणा री स्वीकृति आदि से सम्बधित उसके ऐसे प्रमुख काय है, जिनके महत्व को कम नही आका जा सकता।

अमेरिका की व्यवस्थापन प्रक्रिया

इगलण्ड की तरह अमेरिका म भी विधि निर्माण की प्रक्रिया पूण विकसित है और उस पर इगलैण्ड की विधि निमाण की प्रक्रिया की स्पष्ट छाप भी है। इगलण्ड की प्रक्रिया से प्रभावित होन के कारण यह भी स्वाभाविक है कि उसम बहुत सी बाते इगलण्ड की प्रक्रिया स मिलती जुलती है। पर इमस यह नही समझना चाहिये कि दोना देशो की प्रक्रियाय पूणत एक सी ह। वस्तुत उनमे अनक समानताय भी ह और अनक असमानताय भी है यद्यपि असमानताओ की सख्या अधिक व उनका रूप अधिक स्पष्ट है। एसा होना स्वाभाविक भी है, क्योंकि जब दोना देशो की शासन प्रणाली ही अलग-अलग है, तो उनकी विधि निर्माण की प्रक्रिया म असमानताय ही अधिक होनी चाहिय। इगलण्ड म ससदीय शासन प्रणाली है, जिसम व्यवस्थापन का नेतृत्व कायपालिका करती है और वही प्राय सब प्रमुख विधेयको का बनाती है और ससद म उनका सचालन करती ह। दूसरी ओर अमरिका मे शासन की प्रणाली अध्यक्षीय है, जिसम कायपालिका व्यवस्थापिका स पूणत अलग है। परिणाम-स्वरूप वह न तो व्यवस्थापन का नेतृत्व ही कर सकती है, न उसको प्रत्यक्ष रूप से बना ही सकती है और न व्यवस्थापिका मे विचार होते समय वह उसका सचालन ही कर सकती है। इस प्रकार शासन की व्यवस्थाओ म जब इस प्रकार का मौलिक अतर है, तो वहा की व्यवस्थापन की प्रक्रियाओ म भी अतर होना स्वाभाविक है। आग के विवेचन म हम यह देखेंग कि अमेरिका म व्यवस्थापन की प्रक्रिया क्या है और किस प्रकार वह इगलण्ड की व्यवस्थापन प्रक्रिया से भिन्न है।

विधेयका का प्रस्तुतीकरण—अमेरिका की व्यवस्थापन प्रक्रिया का पहला चरण विधेयक का प्रस्तुतीकरण है। विधेयक के जीवन का यह चरण अत्यन्त सरल होता है। वित्त विधेयका को छोडकर अन्य सब विधेयक दोनो म से किसी सदन म प्रस्तुत किये जा सकते हैं। जो सदस्य विधेयक को प्रस्तुत करना चाहता है, विधेयक पर अपना नाम लिखकर उस सदन के लिपिक की मेज पर रखे हुए सन्दूक मे डाल देता है। केवल इतने स ही विधेयक का प्रस्तुतीकरण हो जाता है तथा यही कारण है कि मुनरो ने इसके विषय मे कहा है कि "विधेयक के प्रस्तुतीकरण की प्रक्रिया स्वय सरलता की प्रतिमूर्ति है, क्योंकि काग्रेस सदस्य विधेयक पर केवल अपना नाम लिखता है और उसे उस बडे सदूक म डाल दता है, जो लिपिक के डेस्क पर उनकी प्रतीक्षा म रखा रहता है।[1]

---

1 The procedure in introducing a measure is simplicity itself for the congressman merely writes his name on the bill and places it in a capacious box which reposes expectantly on the clerk s desk —*Munro*

अपनी उक्त सरलता के कारण अमेरिका की व्यवस्थापन की प्रक्रिया इंगलैण्ड की प्रक्रिया से भिन्न है, क्योंकि वहाँ की प्रक्रिया इतनी सरल नहीं है। इंगलैण्ड में विधेयक का प्रस्तुतीकरण दो विधियों से होता है, जिनमें एक साधारण प्रस्तुतीकरण (Dummy Introduction) व दूसरी दस मिनट के प्रस्तुतीकरण (Introduction under ten minutes rule) की विधि कहलाती है। अमेरिका की प्रस्तुतीकरण की विधि इंगलैण्ड की पहली प्रकार की विधि से मिलती जुलती है, जिसके अन्तर्गत विधेयक के प्रस्तुतकर्ता को विधेयक पर केवल अपने हस्ताक्षर करने पड़ते हैं और उस पर एक शब्द भी कहने की आवश्यकता नहीं होती।

प्रस्तुतीकरण के प्रसंग में ही अमेरिका व इंगलैंड की व्यवस्थापन प्रणाली की तुलना में यह जानना भी आवश्यक है कि अमेरिका में सभी विधेयक गैर सरकारी अर्थात् सदस्यों के ही होते हैं और वहाँ के विधेयकों में सरकारी व गैर सरकारी प्रकार नहीं होते हैं। सरकार के सदस्य अमेरिका में व्यवस्थापिका के सदस्य नहीं होते और न वे विधि निर्माण में भाग ही लेते हैं। वहाँ केवल कांग्रेस के सदस्य ही विधि निर्माण का कार्य करते हैं और चूंकि उन्हीं के द्वारा सब विधेयक प्रस्तुत किये जाते हैं, अतः सभी विधेयक गैर सरकारी होते हैं।

छाँट व प्रथम वाचन—व्यवस्थापन प्रक्रिया के अन्तर्गत विधेयक के जीवन का दूसरा चरण छाँट व प्रथम वाचन (Sorting and the First Reading) होता है। प्रस्तुतीकरण के बाद सदन का लिपिक विधेयकों को विषयवार छाँट लेता है। उसके बाद वह उन्हें सरकारी सूचना के रूप में छपवा लेता है और इस प्रकार विधेयक का प्रथम वाचन समाप्त हो जाता है।

इस सम्बन्ध में यदि अमेरिका की व्यवस्थापन प्रक्रिया की तुलना इंगलैण्ड की व्यवस्थापन की प्रक्रिया से की जाय, तो कई अन्तर मिलते हैं। प्रक्रियाओं में पहला अन्तर यह है कि इंगलैण्ड में विधेयक लिपिक द्वारा विषयवार नहीं छाँटे जाते। वहाँ विषयवार छाँट इसलिए नहीं की जाती, क्योंकि वहाँ समितियों का निर्माण विषयवार नहीं होता। अमेरिका में छाँट विषयवार की जाती है और वह वहाँ के लिपिक द्वारा की जाती है। दूसरा अन्तर वहाँ की प्रक्रियाओं में यह है कि इंगलैण्ड में विधेयक की छपाई तभी होती है, जब प्रस्तुतकर्ता का यह प्रस्ताव कि विधेयक को अब प्रथम बार पढ़ा जाय और उसे छपवाने की आज्ञा प्रदान की जाय, सदन द्वारा स्वीकार कर लिया जाता है। पर अमेरिका में विधेयक के प्रस्तुतकर्ता को कुछ भी बोलना नहीं पड़ता। लिपिक स्वयं ही विषयवार छाँट करके विधेयकों को छपवा देता है और छपवाने को ही विधेयक का प्रथम वाचन कहा जाता है। दूसरे शब्दों में यह कहा जा सकता है कि इंगलैण्ड में यदि प्रथम वाचन के बाद छपाई होती है तो अमेरिका में छपाई ही स्वयं प्रथम वाचन होती है। एक तीसरा अन्तर यह भी है कि इंगलैण्ड में प्रस्तुतीकरण व प्रथम वाचन दोनों सम्मिलित होते हैं, जबकि संयुक्त राज्य अमेरिका में समय की दृष्टि से वे दोनों अलग अलग होते हैं।

समिति स्तर—विधेयक के जीवन का तीसरा चरण समिति स्तर होता है। प्रथम वाचन के बाद विधेयक उस विषय की समिति को भेज दिया जाता है, जिस विषय से सम्बन्धित वह विधेयक होता है, क्योकि जसा पहले कहा गया है, अमेरिका मे समितियाँ विषयवार बनाई जाती हैं। समिति विधेयक के सिद्धान्तो पर विचार करती है और यह देखती है कि विधेयक राष्ट्रीय हित की दृष्टि से वाछनीय है या नही। यदि समिति का निर्णय यह होता है कि विधेयक राष्ट्र के हित की दृष्टि से वाछनीय नही है, तो वह उस पर बिना आगे विचार किये उसे छोड देती है। समिति द्वारा ऐसा किये जाने का विधेयक को कबूतर के दरबे मे डाल देना (Pigeon holing) कहा जाता है। ऐसा होने से समिति द्वारा विधेयक पर पक्ष या विपक्ष का प्रतिवेदन देना बच जाता है और इस प्रकार समिति का समय बच जाता है। अमेरिका म चूकि सभी विधेयक साधारण सदस्यो द्वारा प्रस्तुत होते है वे प्राय सब तरह स पूर्ण नही होते। अत परिणाम यह होता है कि वहाँ लगभग ९५ प्रतिशत विधेयको के जीवन का अन्त इसी प्रकार हो जाता है। कांग्रेस को यह अधिकार अवश्य है कि इस तरह से छोडे गये विधेयको म से किसी को अपने विचारार्थ पुन अपने समक्ष प्रस्तुत करा सके, पर व्यवहार मे कांग्रेस अपने इस अधिकार का प्रयोग बहुत कम करती है। इस प्रकार हम देखते हैं कि व्यवहार म समितिया विधेयको के विषय मे सर्वेसर्वा होती हैं। जिन विधेयको को वे उपयोगी समझती है, उन्ह वे परिमार्जित करती है और शब्द प्रति शब्द व वाक्य प्रति वाक्य उनकी जाँच करके आगे प्रतिवेदन सहित पुन कांग्रेस के विचारार्थ लौटा देती हैं। कभी-कभी ऐसा भी होता है कि समिति के सब सदस्य विधेयक पर एक मत नही होने पाते। ऐसी दशा म बहुमत व अल्पमत दोनो के ही प्रतिवेदन के साथ विधेयक कांग्रेस को लौटाये जाते है। समिति के प्रतिवेदन भी छापे जाकर विधेयक के साथ सदस्यो को दिये जाते है।

इस सम्बन्ध म यदि अमेरिका की व्यवस्थापन प्रक्रिया की तुलना हम इगलण्ड की व्यवस्थापन प्रक्रिया से कर, तो हम कई अन्तर दिखाई देते हैं। उदाहरणार्थ, इगलैंड म विधेयक समिति को द्वितीय वाचन के बाद दिये जाते हैं, जबकि अमेरिका मे विधेयक द्वितीय वाचन से पहले समिति को दिए जाते है। इसके अतिरिक्त इगलण्ड म विधेयक के सिद्धान्तो पर विचार एव तत्सम्बन्धी निर्णय ससद करती है जबकि अमेरिका में विधेयक के सिद्धान्तो व उसकी उपयोगिता के विषय म विचार व निर्णय समिति मे ही होता है और कांग्रेस को उन पर विचार करने का अवसर उसके बाद मिलता है। एक अन्य अन्तर दोनो देशो की व्यवस्थापन प्रणाली म यह भी है कि इगलण्ड मे समिति किसी विधेयक को सिद्धान्तत अनुपयोगी समझकर अथवा अन्य किसी आधार पर रद्दी की टोकरी म नहीं डाल सकती। इगलण्ड म समिति के लिए यह आवश्यक है कि जो विधेयक उसको दिये जायें, वह उन्ह अपने प्रतिवेदन सहित सदन को लौटा दे। समिति का काय इगलण्ड म केवल इतना है कि वह उसके रूप म सशोधन करके उसे ठीक कर। वह उसके सिद्धान्तो म कोई परिवर्तन नही कर सकती। अमेरिका मे इसके

विपरीत स्थिति यह है कि वहा समितियो की शक्ति इगलण्ड की समितियो से अधिक है तथा वे ऐसे किसी भी विधेयक को समाप्त कर सकती है, जिन्हे वे ठीक न समझे। इस प्रकार अमेरिका मे विधेयका के भाग्य का अतिम फैसला करना समितियो के हाथ की बात है। यही कारण है कि गैलोव जैसे विचारक यह कहते हैं कि 'व्यवस्थापन सम्बन्धी वास्तविक शक्ति का केन्द्र सभा या सीनेट मे नही है, वरन् वह उनकी समितिया म है।'[1] दोनो देशो की व्यवस्थापन प्रणाली का अन्तिम अन्तर समितियो के निर्माण के विषय म है। इगलण्ड मे समितियो का निर्माण विषयवार व पूर्ण स्थाई न होकर आवश्यक्तानुसार होना है। वहा कुछ समितियाँ होती हैं, जिनमे विधेयक के विषय के अनुसार कुछ विशेपज्ञ और जोड दिये जाते हैं। अमेरिका म समितिया का निर्माण विषयवार व स्थाई रूप से किया जाता है और वहा इगलण्ड की तरह विशेपज्ञो का जोडने की आवश्यकता नही पडती।

सूचीकरण और द्वितीय वाचन—समिति स्तर के बाद विधेयक के जीवन का जो चौथा स्तर आता है, उसमे विधेयक को किसी सूची मे डाला जाता है और उसका द्वितीय वाचन होता है। समितियो से वापस आने के बाद विधेयक को किसी उपयुक्त सूची मे डाला जाता है और फिर निश्चित दिनाक को उस पर विचार होता है। अमरिका मे कई प्रकार की सूचिया है। एक सूची सघीय सूची (Union Calendar) कहलाती है, जिसमे वे विधयक सम्मिलित किये जाते हैं, जो आय, व्यय व सावजनिक सम्पत्ति से सम्बन्धित होते है। दूसरी सूची सभा की सूची (House Calendar) कहलाती है, जिसमे वे विधेयक सम्मिलित किये जाते है, जिनका सम्बन्ध वित्त से नही होता है। तीसरी सूची सम्पूर्ण सदन की समिति की सूची (Calendar of the Committee of the Whole House) कहलाती है जिसमे स्थानीय विषयो व निजी निगमो आदि के विधेयक सम्मिलित किये जाते हैं। चौथी सूची उन विधेयको की होती है, जो राष्ट्रीय महत्व के होते हैं और जिन्हे सवसम्मति से पारित किया जाना होता है। पाचवो सूची मे वे विधेयक सम्मिलित किये जाते हैं, जिन्हे सदन द्वारा विशेष आदशो के साथ समितियो को लौटाता है, जिससे उन पर समितियो मे फिर विचार हो सके।

विधेयको का वर्गीकरण होकर और उचित सूची मे रखे जाने के बाद नियत दिनाक को सदन उन पर विचार करता है। इसके लिये सदन सम्पूर्ण सदन की समिति (Committee of the Whole House) के रूप म परिवर्तित हो जाता है और अध्यक्ष (Speaker) उठ जाता है। ऐसा प्रत्येक विधेयक के विषय मे होता है। सम्पूर्ण सदन की समिति विधेयक के सिद्धान्तो व उसके स्वरूप पर पूर्ण विचार करती है। प्रत्येक धारा, उपधारा व शब्द पर विचार होता है और यदि आवश्यक होता है

---

1 The real locus of the legislative p[illegible] in the House o[illegible] Senate as such, it is in their standi[illegible]

—Galloway

ता उनम सशाधन भी किया जाता है। विचार के समय प्रतिनिधि सभा म प्रत्येक मन्म्य केवल एक बार और केवल एक घण्ट बोल सकता है। पर सीनट म इम प्रकार का कोई प्रतिब ध नही है। वहा कोई भी सदस्य कितनी ही बार व कितन ही समय तक बोल मकता है। अ त म विधेयक की स्वीकृति अथवा अस्वीकृति मत लेकर निश्चय की जाती है।

विधेयक के द्वितीय वाचन के विषय म भी अमेरिका व इगलण्ड की व्यवस्थापन प्रणाली म अन्तर है। अमरिका मे द्वितीय वाचन से पहले समिति स्तर होता है, जब कि इगलैण्ड म द्वितीय वाचन के बाद विधेयक समिति का भेजा जाता है। अमेरिका मे द्वितीय वाचन मे विधेयक के सिद्धा त स्वीकार किये जाते हैं और फिर केवल उमके रूप ठीक करने के लिए विधेयक समिति को दिया जाता है, जब कि अमरिका मे पहले वाचन के बाद ही विधेयक समिति को भेज दिया जाता है और समिति उमके सिद्धान्ता मे भी व उमके रूप म भी परिवतन कर मकती है। इसके अतिरिक्त इगलड मे विधेयका को सूचीबद्ध नही किया जाता है। इगलण्ड मे सम्पूण सदन की समिति मे केवल वित्त विधेयको पर ही विचार किया जाता है, जब कि अ य विधेयको पर सदन मे ही विधिवत विचार किया जाता है जिसमे अध्यक्ष भी भाग लेता है। इस सम्बन्ध म यह भी ध्यान देने योग्य है कि इगलण्ड म सम्पूर्ण सदन की समिति का कार्य समिति स्तर म समभा जाता है, जब कि अमरिका मे उसका काय द्वितीय वाचन के अग के रूप मे होता है, जिसमे वहाँ सभी विधेयको पर विचार किया जाता है। एक अ य अन्तर दोनो देशो की व्यवस्थापन प्रणाली म यह है कि इगलण्ड मे ससद के नीचे के सदन के सदस्यो पर भाषण सम्बन्धी वे प्रतिब ध नही है, जो अमेरिका की काग्रेस के नीचे के सदन के सदस्यो पर लगे हुए हैं। इसी प्रकार इगलैण्ड मे ऊपरी सदन के सदस्यो का भाषण सम्बन्धी वह स्वतन्त्रता नही है, जो अमेरिका के ऊपरी सदन के सदस्यो को प्राप्त है। इगलैण्ड मे दूसरे वाचन में विधेयक के सिद्धान्तो पर ही विचार होता है जब कि अमेरिका म विधेयक के सिद्धान्ता व उसके रूप पर भी विचार होता है।

तृतीय वाचन—विधेयक के जीवन का पाँचवाँ स्तर तृतीय वाचन का होता है। इसके अन्तगत विधेयक के सिद्धान्तो पर केवल मोट रूप से ही विचार किया जाता है। उसकी धाराओ, उपधाराओ वाक्यो व शब्दों पर कोई विचार नही किया जाता। अ त मे मतदान लेकर विधेयक का अ तिम निणय किया जाता है। इस दृष्टि से इगलण्ड व अमेरिका दोना की व्यवस्थापन प्रणाली का तीसरा वाचन प्राय एक सा है। पर मतदान के ढगो के विषय मे दोनो देशो की प्रणाली मे अन्तर है। इगलण्ड म मतदान प्राय बताने वालो के द्वारा अथवा खडे होकर होना है पर अमेरिका मे यह जबानी, खडे होकर, बताने वालो के द्वारा तथा 'हाँ' व 'ना' कहकर होना है तथा वहाँ प्राय दूसरा व चौथा ढग प्रयोग म लाया जाता है।

विधेयक दूसरे सदन में—किसी एक सदन में तीसरा वाचन होने के पश्चात् विधेयक दूसरे सदन में भेजा जाता है। दूसरा सदन उसमें आवश्यकतानुसार संशोधन कर सकता है, उसे पहले सदन को पुनः विचारार्थ भेज सकता है, तथा उसे किसी समिति को भेज सकता है, जहां विधेयक पूर्णतः समाप्त हो सकता है। किसी विधेयक के विषय में दोनों सदनों में मतभेद यदि ऐसा हो, जो सुलझ न सके, तो दोनों सदनों के बराबर बराबर प्रतिनिधियों का एक सम्मेलन बुलाया जा सकता है और यदि उस सम्मेलन से भी मतभेद दूर न हो सके, तो विधेयक कांग्रेस द्वारा पारित नहीं समझा जा सकता है। इस सम्बन्ध में इंगलैण्ड की प्रणाली व अमेरिका की प्रणाली में भिन्नता है। अमेरिका में कोई भी विधेयक दोनों सदनों के मतैक्य बिना पारित नहीं हो सकता, जब कि इंगलैण्ड में लार्ड सभा व लोक सदन में मतैक्य न होने पर लार्डसभा वित्त विधेयकों को एक माह तक तथा अन्य विधेयकों को एक साल तक के लिये रोक सकती है, अन्यथा दोनों सदनों के मतभेद की दशा में भी वहां लोकसदन की स्वीकृति से विधेयक पारित हो जाता है।

विधेयक के जीवन का अन्तिम चरण राष्ट्रपति की स्वीकृति का होता है। जो विधेयक कांग्रेस से पारित होकर राष्ट्रपति के पास स्वीकृति के लिये भेजे जाते हैं, उनके लिये उसके पास तीन विकल्प होते हैं। पहला विकल्प उसके समक्ष यह होता है कि वह दस दिन के भीतर विधेयक पर अपनी स्वीकृति दे दे। दूसरा विकल्प यह होता है कि वह विधेयक को अस्वीकार कर दे और अपने ऐसा करने का कारण देते हुए उसे कांग्रेस को पुनः विचारार्थ भेज दे। कांग्रेस यदि राष्ट्रपति की अस्वीकृति के होते हुए भी उस विधेयक पर पुनः विचार करना आवश्यक समझती है तो वह उस पर पुनः विचार करती है तथा यदि वह विधेयक प्रत्येक सदन द्वारा अपने ⅔ बहुमत से पुनः पारित कर दिया जाता है, तो राष्ट्रपति को उसे आवश्यक रूप से स्वीकार करना पड़ता है। इस प्रकार हम देखते हैं कि राष्ट्रपति को विधेयक की स्वीकृति के विषय में केवल विलम्ब करने का निषेधाधिकार प्राप्त है। पर यह बात केवल सिद्धान्ततः है। व्यवहार में राष्ट्रपति द्वारा अस्वीकृत किये हुए विधेयक के पक्ष में प्रत्येक सदन का ⅔ बहुमत होना चूंकि सरल नहीं होता, अतः राष्ट्रपति का यह निषेधाधिकार केवल विलम्ब करने वाला न होकर, पूर्ण निषेधाधिकार का हो जाता है। एक और प्रकार का निषेधाधिकार भी राष्ट्रपति को प्राप्त है, जिसे जेबी निषेधाधिकार (Pocket veto) कहा जाता है। यह अधिकार ऐसा है, जो वैधानिक न होकर केवल परम्परागत है। इसके अन्तर्गत राष्ट्रपति कांग्रेस के सत्र के अन्तिम दस दिनों में जिन विधेयकों को अस्वीकार करना चाहता है, उन्हें वह दस दिनों तक बिना स्वीकार अथवा अस्वीकार किये पड़ा रहने देता है और चूंकि दस दिन में कांग्रेस का सत्र समाप्त हो जाता है, राष्ट्रपति द्वारा बिना अस्वीकार किये ही विधेयक अस्वीकृत हो जाते हैं। राष्ट्रपति के इस प्रकार के निषेधाधिकार का बड़ा महत्व है, क्योंकि जो विधेयक कांग्रेस के सत्र के अन्तिम दस दिनों में पारित होते हैं—और अधिकांश

विधेयक दानो सदनो से काँग्रेस के सत्र के अंतिम दिना म ही पारित हो पाते है—उन्हे राष्ट्रपति विधिवत् बिना अस्वीकार किये ही अस्वीकार कर सकता है। इस प्रकार हम देखते है कि विधेयक के भाग्य का अंतिम निणय करना राष्ट्रपति के हाथ की बात है।

अमेरिका की समिति प्रणाली
(Committee System in the U S A)

इगलण्ड की ससद की ही तरह अमरिका की काग्रेस मे भी एक पूण विकसित समिति व्यवस्था विद्यमान है। विवरण की बातो म यद्यपि दोनो देशा की समिति व्यवस्थाओ म पर्याप्त भिन्नताएँ है, तथापि यदि उत्पत्ति की दृष्टि से व उनके ढाँचे व सगठन की दृष्टि से देखा जाय तो अमरिका की व्यवस्था पर मातृदेश इगलण्ड की व्यवस्था की स्पष्ट छाप है। जहाँ तक समिति प्रणाली की उत्पत्ति का प्रश्न है, दोनो देशो म वह एक से ही कारणो से व एक सी ही परिस्थितियो म हुई है। जसा इगलण्ड म हुआ है, अमरिका म भी समितियो की उत्पत्ति व्यवस्थापन काय की वद्धि व काग्रेस के पास उसके लिये पर्याप्त समय न होने के कारण हुई है। इसके अतिरिक्त इस कारण से भी समिति प्रणाली का विकास हुआ है कि इतने अधिक व साधारण स्तर के सदस्यो की सख्या होने के कारण काग्रेस इस स्थिति मे नही है कि वह शासन की पेचीदगियो को समझ कर व्यवस्थापन काय कर सके। इस प्रकार जहाँ तक उत्पत्ति का प्रश्न है, दोनो देशो म समिति प्रणाली की उत्पत्ति प्राय एक से ही कारणो म व परिस्थितियो से हुई है। उसके अतिरिक्त दोनो देशो की समितियो का ढाचा व सगठन भी बहुत कुछ समानता लिए हुए है, क्योकि दोनो देशो म समितियां प्राय एक ही से प्रकार की है।

पर दोनो देशो की समितियो की व्यवस्था मे जो अन्तर है वह समितियो की स्थिति व काय सम्बन्धी है। जसा कि व्यवस्थापन प्रक्रिया के प्रसग म हमने देखा अमेरिका की समितियो की शक्ति इगलण्ड की समितियो से अधिक व व्यवस्थापन की प्रक्रिया म उनकी स्थिति अधिक महत्त्वपूर्ण है। उदाहरण के लिये हम यह देख चुके है कि अमेरिका म समितियाँ किसी भी विधेयक का पडा छोड सकती है और इस प्रकार वे विधेयक को समाप्त कर सकती है पर ऐसा इगलण्ड म नही हो सकता। वहाँ समितियो को सभी विधेयक अपने प्रतिवदन के साथ ससद को लौटाने पडते है। इगलण्ड की तुलना म अमेरिका की समितियो के अधिक शक्तिशाली होने का कारण अमेरिका की शासन प्रणाली है। इगलण्ड म शासन की प्रणाली ससदीय (Parliamentary) है जिसम मन्त्रिमण्डल के सदस्य ससद म बैठते है और व्यवस्थापन काम का सचालन करते है। परिणामस्वरूप व्यवस्थापन की अच्छाइ बुराई का दायित्व उन पर रहता है। व विधेयको केपरिमाजन आदि का काय करते रहते ह, क्योकि व्यवस्थापन के दोषपूण होने पर उन्हे अपने पतन का भय रहता है। अमरिकी शासन का रूप अध्यक्षीय (Presidential) है जिसम व्यवस्थापन काय म काय-

पालिका का कोई सीधा सम्बन्ध नही होता। परिणामस्वरूप व्यवस्थापन के अच्छे-बुरे हो। का दायित्व कांग्रेस का होता है। इसलिये व्यवस्थापन के सम्बन्ध म जो काय इंगलण्ड म मन्त्रिमण्डल करता है अमरिका म वह काय समितियाँ करती है और यही कारण है कि व्यवस्थापन क क्षेत्र म अमरिका म समितिया का महत्व इतना अधिक है।

समितियो का सगठन

स्थाई समितियाँ—इंगलण्ड की तरह ही अमरिका म भी स्थाई समितियो का खूब प्रयोग किया जाता है। सन् १९४६ तक तो उनकी सख्या ४१ थी, पर उसके बाद स उनकी सख्या कम कर दी गई है। प्रतिनिधि सभा म १९ व सीनट म १५ स्थाई समितियाँ होती है और प्रत्येक अपन अपने सदन म व्यवस्थापन के निश्चित विभाग की दखरेख रखती है। साधारणत एक सीनट सदस्य दो समितियो का व एक सभा सदस्य एक समिति का सदस्य होता है। इनम से बहुत-सी समितियाँ उप समितियो स भी काम लती है, जिनम से कुछ स्थाई होती है और सम्बन्धित स्थाई समितिया का उन पर प्राय कोई नियन्त्रण नही रहता।

स्थाई समितिया के सदस्या की सख्या प्राय १२ स ३० तक होती है, यद्यपि कुछ समितिया की सख्या कभी कभी ५० तक रही है। सिद्धान्तत स्थाई समितियो का चयन सदन करत है, पर व्यवहार मे समितियो के सदस्यो का चयन राजनतिक दल अपनी दलीय बैठको मे करत है। प्रत्येक दल सदन की अपनी सदस्य सख्या के अनुसार स्थाई समितियो के लिये सदस्यो के नामो का चयन करत हैं तथा फिर उन नामो का सदन की बैठक म विधिवत् प्रस्ताव होता है और सदन उन्ह स्वीकार कर लेता है। इस प्रकार समितियो का रूप एक छोटे सदन का हो जाता है जिनम सब दलो को उचित प्रतिनिधित्व प्राप्त रहता है।

अमरिका मे समितियो का सगठन विषयवार होता है और प्रशासन के विषयो के अनुसार समितियो का गठन किया जाता है। इस प्रकार अमेरिका म जिन समितियो का गठन होता है, वे निम्न प्रकार है

१ कृषि समिति (Committee on Agriculture) जिसके ३० सदस्य होते है।

२ अनुदान समिति (Committee on Appropriations), जिसके ५० सदस्य होते हैं।

३ सनिक समिति (Committee on Armed Services) जिसके ३६ सदस्य होत है।

४ बक व मुद्रा समिति (Committee on Banking and Currency) जिसके २७ सदस्य होत हैं।

५ शिक्षा व श्रम समिति (Committee on Education and Labour) जिसके २५ सदस्य होत हैं।

६ कार्यपालिका के विभागों के व्यय से सम्बन्धित समिति (Committee on Expenditure of Executive Departments) जिसके २४ सदस्य होते है।

७ परराष्ट्र समिति (Committee on Foreign Affairs), जिसके २७ सदस्य होते हैं।

८ सभा की प्रबन्ध समिति (Committee on House Administration), जिसके २५ सदस्य होते हैं।

९ व्यापारिक जहाजो व मछुआ कार्य समिति (Committee on Merchant marine and Fisheries), जिसके २६ सदस्य होते हैं।

१० अन्तर्राज्यीय व परराष्ट्र व्यापार समिति (Committee on Inter-state and Foreign Commerce), जिसके ३० सदस्य होते है।

११ न्यायपालिका समिति (Committee on Judiciary), जिसके २९ सदस्य होते है।

१२ पोस्ट आफिस व लोक सेवा समिति (Committee on Post office and Civil Service), जिसके २५ सदस्य होते है।

१३ सार्वजनिक भूमि समिति (Committee on Public Lands) जिसके २८ सदस्य होते है।

१४ नियम निर्मात्री समिति (Committee of Rules), जिसके १२ सदस्य होते हैं।

१५ अमरिका विरोधी क्रियाकलाप सम्बन्धी समिति (Committee on Un Ameiecan Activities), जिसके ९ सदस्य होते है।

१६. सैनिक कल्याण समिति (Committee on Veteran s Affairs) जिसके २७ सदस्य होते है।

१७ साधन समिति (Committee on Ways and Means), जिसके २५ सदस्य होते हैं।

१८ कोलम्बिया के जिले से सम्बन्धित समिति (Committee on the District of Columbia), जिसके २५ सदस्य होते हैं।

१९ लोक कार्य समिति (Committee on Public Works), जिसके २७ सदस्य होते हैं।

अमेरिका व इगलैण्ड की समितियो की तुलना

अमेरिका की स्थाई समितियो की तुलना यदि हम इगलैण्ड की स्थाई समितियो से करे, तो हमे अनेक महत्वपूर्ण अन्तर दिखाई देते है। सबसे पहला अन्तर जो हम दोनो देशो की स्थाई समितियो की व्यवस्था मे दिखाई देता है उनकी सख्या से सम्बन्धित है, जो इगलण्ड मे केवल ५ व अमरिका मे १९ है। इसके अतिरिक्त इगलण्ड मे जहाँ सभी स्थाई समितियाँ महत्व की हैं और वे सदा क्रियाशील रहती है अमेरिका मे कुछ समितियाँ महत्वपूर्ण व क्रियाशील तथा कुछ समितियाँ अमहत्वपूर्ण

का अध्यक्ष बहुमत दल का ही हो। यदि अल्पमत दल का कोई योग्य व्यक्ति है, तो वह भी समितियो का अध्यक्ष हो सकता है।

विशिष्ट समितियाँ

स्थाई समितियो के बाद महत्व की दृष्टि से दूसरा स्थान विशिष्ट समितियो (Select Committees) का आता है। इगलण्ड की तरह अमेरिका मे भी विशिष्ट समितिया व्यवस्थापन के क्षेत्र मे अत्यन्त महत्वपूर्ण कार्य करती है। जसा नाम से ही स्पष्ट है, ये समितियाँ विशिष्ट उद्देश्य से बनाई जाती है और उनका जीवन तभी तक चलता है, जब तक व अपने उद्देश्य को पूरा करती है। इनका निर्माण किसी विशेष विधेयक पर अथवा विधेयका की किसी विशेष बात पर विचार करने के लिये किया जाता है और विधेयक अथवा उसकी विशेष बात पर विचार करके व समाप्त हो जाती है।

अमेरिका व इगलण्ड की विशिष्ट समितियो की तुलना—अमरिका की विशिष्ट समितियो की तुलना यदि हम इगलण्ड की विशिष्ट समितिया से कर, तो हम समानतायें व असमानतायें दानो ही मिलती है। जहाँ तक समानताओ का प्रश्न है, हम देखत हैं कि दोनो देशो म इन समितियो म विशेषज्ञ काम करते है। दोनो ही देशो म यह समितियाँ विशेष अवसरो पर विशेष विधयका पर अथवा किन्ही विधेयका की विशेष बाता पर विचार करने के लिय ही बनाई जाती है और दोनो ही देशो म अपना काय समाप्त करके ये समितियाँ समाप्त हो जाती है। पर दोनो देशो की विशिष्ट समितिया मे असमानतायें भी है। इगलण्ड म विशिष्ट समितियो का प्रयोग अमेरिका की तुलना मे अधिक होता है क्योकि वहाँ स्थाई समितियो का निर्माण विषयवार नही हाता और विशिष्ट मामला पर विचार करने के लिये वहाँ विशिष्ट समितियो का निर्माण अधिक करना पडता है। अमेरिका म स्थाई समितिया का निर्माण ही विषय वार हाता है। अत उनमे काम करन वाल सदस्य अपनी अपनी समिति के विषय के विशेषज्ञ बन जाते हैं। परिणामत वहाँ विशिष्ट समितियो के निर्माण की उतनी आवश्यकता नही होती, जितनी इगलण्ड म होती है जहा समितियो का निर्माण विषयवार नही हाता। इसके अतिरिक्त इगलण्ड मे विशिष्ट समितियाँ दो प्रकार की होती है—सत्रात्मक विशिष्ट समितिया (Sessional Select Committees) व अस्थाई विशिष्ट समितियाँ (Adhoc Select Committees), पर अमरिका मे इन समितियो के दो प्रकार नही होते।

नियम निर्मात्री समिति

नियम निर्मात्री समिति (Committee of Rules) अमरिका म एक अन्य प्रकार की समिति हाती है जिसका स्थान वहा की समितियो की व्यवस्था म बहुत ही महत्व का है। इस समिति के १२ सदस्य हात हैं। सन् १९१२ १३ तक इस समिति का अध्यक्ष सदन का अध्यक्ष (Speaker) हाता था और वह समिति के अन्य सदस्या

को नियुक्ति किया करता था। पर उसने अपनी इस स्थिति का दुरुपयोग इस प्रकार किया कि उसके पक्ष के लोग ही समिति के सदस्यो मे आय, जिससे उसकी इच्छा व सुविधा के नियमो का निर्माण हो, तो उसे अध्यक्षता से भी वचित कर दिया गया और सदस्यो को नियुक्त करने की उसकी शक्ति भी समाप्त कर दी गई। अब इसकी नियुक्ति सदन द्वारा एक स्थाई समिति के रूप मे की जाती है। सिद्धान्तत इस प्रकार यह सदन की एक समिति होती है, पर व्यवहार म इसकी शक्ति अत्यधिक होता है, क्योकि सदन मे काय कस होगा, इसके विषय म नियमो का निर्माण यही करता है। सदन के प्रत्येक कायकाल के प्रारम्भ म यह कायविधि सम्बन्धी नियमो को प्रस्तावित करती है पर सदन के अध्यक्ष को यह अधिकार होता है कि विशेष परिस्थितियो म वह उन नियमो को न भी मान। ये नियम प्रत्येक नये सदन के निमाण के साथ बदल जाते है, क्योकि नियम निमात्री समिति पर बहुमत दल का अधिकार होता है और वह सदा ऐसे नियम रखना चाहता है कि सदन का काय उसकी सुविधा के अनुसार चलता रह और उसकी राजनैतिक महत्वाकाक्षाय पूरी हो सकें। पर इगलण्ड मे एसा नही है। वहा कोई नियम निर्मात्री समिति नही है। इगलैण्ड मे ससद की कायविधि के कुछ निश्चित नियम हैं जो परम्परा के अनुसार विकसित हो गय है। ससद उन्ही के अनुसार काय करती है और सदेह की दशा म आवश्यकतानुसार उनकी व्याख्या व स्पष्टीकरण स्वय अध्यक्ष करता रहता है।

सम्मेलन समिति

दोनों सदनों मे मतभेद की दशा मे उसे सुलझाने के लिये जिस समिति का निमाण किया जाता है उसे सम्मेलन समिति (Conference Committee) कहा जाता है। इस समिति मे दोना सदनो के बराबर बराबर सदस्य होते है। यह समिति अस्थाई होती है क्योकि जब मतभेद सम्मुख आता है, तभी इसकी नियुक्ति होती है और मतभेद को सुलझाने के अपने प्रयत्नो की समाप्ति के बाद वह स्वय भी समाप्त हो जाती है। समिति की बठकें गुप्त होती है और उसकी कायवाही का कोई लेखा नही रखा जाता। सिद्धान्तत यह समिति विधेयको के केवल उन्ही भागो पर विचार करती है, जिनके विषय म दोनों सदनो मे मतभेद होता ह, पर व्यवहार मे अन्य भागो पर भी विचार करके यह इस बात का प्रयत्न करती है कि किसी प्रकार दोनो सदनो का मतभेद समाप्त हो सके। अपनी कायवाही म इस समिति द्वारा गोपनीयता बरता जाती है तथा आवश्यकता पडने पर यह समिति विधेयक के उन भागो पर भी विचार करने लगती है, जिनके विषय म मतभेद नही होता, इस आधार पर इसकी आलोचना की जाती है, पर आलोचना के होते हुए भी इसकी उपादेयता से इनकार नहीं किया जा सकता, क्योकि मतभेद दूर करने के सिलसिले म यह बडा महत्वपूर्ण काय करती है। इगलण्ड म ऐसी कोई समिति नही है और न इसकी यहाँ आवश्यकता ही है क्योकि मतभेद की दशा म यहाँ अन्तिम निणय लोक सदन के हाथ म रहता है और लार्ड सभा विधेयको को केवल कुछ समय के लिये रोक भर सकती है।

सम्पूर्ण सदन की समिति

सम्पूर्ण सदन की समिति (Committee of the Whole House) एक अन्य समिति है, जिसका प्रयोग अमरिका की व्यवस्थापन प्रणाली में अधिकांश किया जाता है। यह समिति वस्तुत सदन के सब सदस्यों की होती है। सदन व समिति में अन्तर केवल इतना ही होता है कि सदन की बैठक में सदन का अध्यक्ष सभापतित्व करता है और समिति की बैठक में वह नहीं बैठता। उसके स्थान पर समिति के द्वारा चुना हुआ कोई व्यक्ति सभापतित्व करता है और मस (Mace) जो उसका अधिकार चिह्न होता है, मञ्च के नीचे रख दिया जाता है। समिति का कोरम 100 सदस्यों का होना है। विवाद के लिये नियम यह है कि एक विधेयक पर एक व्यक्ति केवल 5 मिनट बोले, जबकि सदन की बैठक में सदस्य 1 घण्टे तक बोल सकता है।

अमरिका व इगलण्ड दोनों में ही यह समिति वित्त विधेयक पर तो विचार करती ही है अमरिका में यह समिति अन्य साधारण विधेयकों पर भी विचार करती है। इगलण्ड में विधेयकों का दूसरा वाचन नियमित सदन में होता है, जबकि अमरिका में द्वितीय वाचन सम्पूर्ण सदन की समिति में होता है। फिर भी दोनों ही देशों में समिति में विवाद के नियमों में ढील बरती जाती है, जिससे विचाराधीन विधेयक पर सदस्य खुलकर विचार कर सकें। अमरिका के विषय में फिर भी यह स्मरणीय है कि सम्पूर्ण सदन की समिति का प्रयोग अधिकतर प्रतिनिधि सभा में ही होता है और सीनेट उसका प्रयोग बहुत कम करती है। इतिहास बताता है कि सन् 1930 से अब तक सीनेट ने विधेयकों व प्रस्तावों पर विचार करने के लिये सम्पूर्ण सदन की समिति का उपयोग नहीं किया है। सीनेट में वस्तुत सम्पूर्ण सदन की समिति का प्रयोग केवल सन्धियों आदि पर विचार करने के लिये किया जाता है।

सचालन समिति

अमरिका में एक अन्य प्रकार की समिति वह समिति होती है, जिसका निर्माण सदन में व्यवस्थापन कार्य का सचालन करना होता है तथा जिसे सचालन समिति (Steering Committee) कहा जाता है। इसका चयन सदन के बहुमत दल द्वारा अपने दल के सदस्यों में से किया जाता है और सदन के बहुमत दल का नेता इसका अध्यक्ष होता है। बहुमत दल की ओर से यही समिति विधेयकों को सदन के समक्ष प्रस्तुत करती है और अपने दल के समर्थन के आधार पर उसे सदन से पारित कराती है। इगलण्ड में ऐसी कोई समिति नहीं है और वहाँ व्यवस्थापन के सचालन का कार्य मन्त्रिमण्डल द्वारा किया जाता है।

समितियों का कार्य व उनका महत्व

इगलण्ड में समितियों की स्थिति एक प्रकार की छोटी व्यवस्थापिकाओं की सी है। वे ही वस्तुत कानून बनाने वाली संस्थाये हैं, क्योंकि विधेयकों के रूप को ही नहीं, उनके सिद्धान्तों तक को वे विचार करके ठीक कर सकती है। ये विधेयकों पर

शब्द प्रति शब्द व वाक्य प्रति वाक्य विचार करके इनका सुधार करती हैं। विधेयकों की वाछनीयता अथवा अवाछनीयता के विषय मे निश्चय करने का उनका अधिकार सर्वोच्च है। जिस विधेयक का वे चाहे सदन को अपने प्रतिवेदन के साथ लौटा सकती है और जिसे वे चाहे बिना अपना प्रतिवेदन दिये पडा रहने दे सकती है। इसमे सन्देह नही कि सिद्धान्तत काग्रेस किसी भी ऐसे विधेयक को सदन के विचारार्थ मँगवा सकती है, जिसे किसी समिति ने व्यर्थ कर दिया हो, पर व्यवहार मे वह अपने इस अधिकार को बहुत कम प्रयोग कर पाती है। इस प्रकार व्यवहार मे स्थिति यह है कि विधेयक के जीवन मरण का अन्तिम अधिकार समितियो के हाथ मे है।

समितियो का इतना महत्त्व होते हुए भी वे दोषो से युक्त नही हैं। सबसे प्रमुख दोष अमेरिका की समिति व्यवस्था का यह है कि वहाँ समितियाँ सदन के सब मतो का प्रतिनिधित्व नही करती। यद्यपि सभी समितियाँ प्राय द्विदलीय होती हैं, तथापि यह कहना भूल होगी कि वे छोटी प्रतिनिधि सभा अथवा छोटी सीनेट होती हैं, क्योकि वे प्राय विशिष्ट हितो की साधना करने वाली बन जाती हैं। अल्टमन ने ऐसा ही मत व्यक्त किया है और कहा है कि "सार्वजनिक हित-साधन की सरक्षता पूरे सदन तथा कार्यपालिका पर छोडते हुए केवल विशिष्ट हितो का प्रतिनिधित्व करने की एक प्रवृत्ति समितियो मे पाई जाती है।'[1] इस प्रकार हम देखते है कि समितियो को इतना अधिक शक्तिशाली बना कर भी सदन का दायित्व कम नही होता और उसे सदा इस बात के लिये सजग रहना पडता है कि समितिया अपना कार्य सुचारु रूप से करती रहे।

इगलण्ड मे समितियो की शक्ति इतनी अधिक नही है, जितनी वह अमेरिका मे है। वहा समितिया सदन के अधीनस्थ होती हैं और विधेयको के जिन सिद्धान्तो को सदन स्वीकार कर लेता है उनमे बिना फेर बदल किये ही वे विधेयको के रूप को उन्नत बनाती है। अमेरिका की तरह वे किसी भी विधेयक को बिना अपना प्रतिवेदन दिये रोक नही सकती हैं, चाहे उनकी दृष्टि मे वह विधेयक कितना ही व्यर्थ क्यो न हो। उन सब विधेयको को, जो उनके पास विचारार्थ भेजे जाते है उन्हे अपने प्रतिवेदन के साथ सदन को वापस करना होता है। वस्तुत जैसा के० सी व्हियर ने कहा है, "इगलण्ड को यदि ससदीय व्यवस्थापन पर गर्व है तो सयुक्त राज्य अमेरिका मे व्यवस्थापन समितियो का है।[2]

---

1 There is a tendency for committees to represent special interests leaving the guardianship of the general welfare to the full house and the executive —O R Altman

2 If England prides in legislation by Parliament in the U S A there is committee legislation —K C Wheare

समितियों के अध्यक्ष

समितियों के अध्यक्ष का पद भी बड़े महत्व का होता है। समिति का सबसे वरिष्ठ सदस्य अध्यक्ष बनता है। समिति की बैठक बुलाने का कार्य व समिति के अन्य कर्मचारियों के चयन का कार्य उसी का होता है। वही समिति के अन्तर्गत नियुक्त की गई उप समितियों के व्यक्तियों की भी नियुक्ति करता है। सदन में वही विधेयकों का संचालन करता है। सिद्धान्ततः व्यवस्था यह है कि अध्यक्ष जिस प्रकार इन शक्तियों का प्रयोग करे, उसका पर्यवेक्षण करने का अधिकार समिति को है पर व्यवहार में बहुत कम समितियाँ ऐसी होती हैं जो अपने अध्यक्ष पर नियन्त्रण करने का कार्य करती हैं। समितियों के अध्यक्ष अपनी-अपनी समितियों में अपनी अपनी शक्तियों का स्वतन्त्र प्रयोग तो करते ही है, वे परस्पर भी एक दूसरे से स्वतन्त्र रह कर कार्य करते हैं। सत्तर वर्ष पहले जैसा राष्ट्रपति विल्सन ने कहा था "स्थाई समितियों के अध्यक्षों के समूह का रूप किसी सहकारी संस्थान का नहीं होता, जैसा एक मंत्रालय का होता है। परस्पर लाभप्रद व एकतावर्द्धक कानूनों को स्वीकार करने के लिये वे न तो परस्पर सम्पर्क करते हैं और न एक मत होते हैं। एक होकर कार्य करने का तो कोई विचार ही नहीं होता।'[1] जहाँ तक समितियों के कर्मचारियों का प्रश्न है वे अधिकांश दलगत आधार पर नियुक्त किये जाते हैं, यद्यपि कुछ पदों पर लोग योग्यता के आधार पर भी नियुक्त किये जाते हैं।

अध्यक्ष (Speaker)

अध्यक्ष के पद की स्थापना अमरिका के संविधान निर्माताओं ने इंगलैण्ड की ही परम्परा पर की है। जिस प्रकार इंगलैण्ड में नीचे के सदन का अध्यक्ष स्पीकर कहलाता है, उसी प्रकार अमेरिका में भी नीचे के सदन का अध्यक्ष स्पीकर कहलाता है। पर इससे यह नहीं समझना चाहिये कि दोनों स्थान के अध्यक्ष सब तरह से एक से ही हैं। इंगलैण्ड का अध्यक्ष यदि कम से कम बोलता है तो अमरिका का अध्यक्ष अधिक से अधिक बोलता है। इंगलैण्ड का अध्यक्ष निर्दलीय व्यक्ति होता है, जबकि अमेरिका का अध्यक्ष सदन के बहुमत दल का व्यक्ति होता है। इंगलैण्ड का अध्यक्ष सर्व सम्मानित व्यक्ति होता है, तो अमेरिका का अध्यक्ष दल विशेष का व्यक्ति होने के कारण, केवल अपने दल के सम्मान का ही पात्र होता है। निष्पक्षता व सम्मान की दृष्टि से अमेरिका का अध्यक्ष इंगलैण्ड के अध्यक्ष की तुलना में भले ही हेय हो, फिर भी अमरिका के संवैधानिक ढाँचे में उसका बड़ा महत्व है और जैसा मुनरो ने कहा है "उसका पद प्राचीन भी है और सम्माननीय भी है।[2]

---

[1] The chairmen of the standing committees do not constitute a cooperative body like a ministry They do not consult and con cur in the adoption of homogenous and mutually helpful measure There is no thought of acting in concert —*Woodraw Wilson*

[2] "His office is both anc ent and honourable —*Munro*

अध्यक्ष का निर्वाचन

सिद्धान्ततः अध्यक्ष का निर्वाचन सदन द्वारा होता है। पर व्यवहार में उसका निर्वाचन दल की बैठक में होता है। प्रतिनिधि सभा की उस बैठक से पहले, जिसमें अध्यक्ष का निर्वाचन होना होता है, विविध राजनैतिक दल अपने अपने दल की बैठक में अध्यक्ष पद के लिये अपने अपने प्रत्याशी चुन लेते हैं। जब प्रतिनिधि सभा की बैठक अध्यक्ष का निर्वाचन करने के लिये होती है, तो सब दल अपने-अपने प्रत्याशी का नाम प्रस्तावित करते हैं। चूंकि निर्वाचन मतदान द्वारा होता है, अतः स्वभावतः बहुमत दल का प्रत्याशी अध्यक्ष चुन जाता है। इस प्रकार अध्यक्ष का चुनाव यद्यपि प्रतिनिधि सभा की नियमित बैठक में होता है तथापि उसका परिणाम पहले से ही मालूम पड़ जाता है क्योंकि जिस दल का बहुमत प्रतिनिधि सभा में होता है, उसी दल का व्यक्ति प्रतिनिधि सभा का अध्यक्ष चुना जाता है। यही कारण है कि मुनरो ने यह कहा है कि "बहुमत दल की बैठक सदन की ओर से चयन करती है और सदन केवल उसका पुष्टिकरण करता है।"[1]

अमेरिका के अध्यक्ष के निर्वाचन की प्रणाली की तुलना यदि हम इंगलैण्ड के अध्यक्ष की प्रणाली से करें, तो दोनों एक दूसरे के विपरीत हैं। इंगलैण्ड में जहाँ जोर इस बात पर दिया जाता है कि अध्यक्ष का निर्वाचन सर्वसम्मत हो, अमेरिका में इस बात की परवाह नहीं की जाती। वहाँ निर्वाचन दलीय आधार पर होता है। चुनाव सर्वसम्मत हो सके, इसके लिये इंगलैण्ड में बहुमत दल व अल्पमत दल के नेता आपस में मिलकर ऐसे व्यक्ति को सदन की अध्यक्षता के लिये छाँटते हैं, जो सभी दलों को मान्य हो। उसकी निष्पक्षता को और स्पष्ट बनाने के लिये सदन में उसके नाम का प्रस्ताव मन्त्रिमण्डल का कोई सदस्य प्रस्तुत नहीं करता, वरन् उसे किसी साधारण सदस्य के द्वारा प्रस्तुत कराया जाता है। परिणामस्वरूप अध्यक्ष पद के लिये इंगलैण्ड में साधारणतः कभी संघर्ष नहीं होता और सर्वसम्मत निर्वाचन के बाद प्रधानमन्त्री, जो बहुमत दल का नेता होता है तथा विपक्ष के नेता उसको अपने भाषणों द्वारा सम्मानित करते तथा अध्यक्ष के आसन पर बैठाते हैं। अमेरिका में इसके विपरीत अध्यक्ष पद के व्यक्ति का चयन दलों की अपनी अपनी बैठकों में होता है और सदन में सभी दल अपने अपने प्रत्याशियों के नाम प्रस्तावित करते हैं। मतदान के आधार पर जो प्रत्याशी बहुमत दल का होता है, वही सदन का अध्यक्ष निर्वाचित हो जाता है।

इस प्रकार हम देखते हैं कि अमेरिका में अध्यक्ष के निर्वाचन का प्रश्न दलीय प्रश्न है, इंगलैण्ड में यह निर्दलीय व राष्ट्रीय है। अमेरिका में जहाँ यह दलीय आधार पर होता है इंगलैण्ड में वह राष्ट्रीय आधार पर होता है।

---

[1] It is the majority caucus that makes the choice of the House and the House simply ratifies it. —Munro

अध्यक्ष की शक्तियाँ

अध्यक्ष की शक्तियों के विषय में संविधान में यद्यपि बहुत कम कहा गया है, तथापि व्यवहार में उसकी शक्तियाँ काफी बढ़ी चढ़ी हैं। संविधान द्वारा दी गई शक्तियों में उसकी प्रमुख शक्तियाँ सदन में व्यवस्था बनाये रखना, विधेयकों व अन्य कागजों पर हस्ताक्षर करना तथा विविध विषयों व प्रश्नों पर मतदान लेना है पर इतने सीमित में भी हुई उक्त शक्तियों का जब वह व्यवहार में प्रयोग करता है, तो उनके कारण वह अमेरिका के शासनतंत्र का एक अत्यन्त महत्वपूर्ण व्यक्ति बन जाता है। उसकी शक्तियों व उसके कार्यों का विवेचन हम निम्न प्रकार कर सकते हैं

सदन की अध्यक्षता व वक्ताओं के बोलने की व्यवस्था—अध्यक्ष का पहला कार्य सदन की अध्यक्षता करना व वक्ताओं के बोलने की व्यवस्था करना है। सदन के अध्यक्ष के रूप में उसका अधिकार है कि वह उन व्यक्तियों को, जो विचाराधीन प्रस्ताव अथवा विधेयक पर बोलना चाहें, बोलने की अनुमति दे। कौन व्यक्ति बोले या कौन न बोले, इसका निर्णय करना पूर्णतः अध्यक्ष के हाथ की बात होती है और वह यदि किसी व्यक्ति को बोलने न देना चाहे तो वह उसे बोलने का अवसर नहीं भी दे सकता है। अमेरिका में अध्यक्ष चूँकि बहुमत दल का व्यक्ति होता है, अतः स्वभावतः वह लोगों को बोलने देने के अवसर की व्यवस्था ऐसे करता है कि दल के हितों की साधना हो सके। जिस किसी व्यक्ति के बोलने से यदि उस दल के हितों की हानि होने की सम्भावना हो जिस दल का व्यक्ति अध्यक्ष होता है, तो यह अध्यक्ष की शक्ति की बात है कि वह बोलने का अवसर न दे। इगलैण्ड में अध्यक्ष ऐसा नहीं करता और वह सभी लोगों को बोलने का अवसर निष्पक्षता के साथ देता है।

अनुशासन व व्यवस्था बनाये रखना—अध्यक्ष का दूसरा महत्वपूर्ण कार्य सदन में शान्ति व व्यवस्था बनाये रखना है। सदन के अध्यक्ष होने के नाते सदन के सदस्यों में अनुशासन बनाये रख कर सदन की शालीनता बनाये रखने का उसका प्रमुख दायित्व है। अपने इस दायित्व का निर्वाह करने के लिये उसे अधिकार है कि वह सदस्यों को जबानी चेतावनी दे सके, यदि वह यह देखे कि सदन के लोग मर्यादा का पालन नहीं कर रहे। इसके अतिरिक्त यदि वह यह देखे कि सदन में अशान्ति व अव्यवस्था हो रही है, तो वह अपना गवल (Gable) लटका कर लोगों को अनुशासित होने के लिये संकेत कर सकता है। यदि अव्यवस्था अत्यधिक होती दिखाई दे, तो व्यक्ति विशेष का नाम लेकर उसे अनुशासित होने के लिये कह सकता है। अत्यधिक अव्यवस्था की दशा में वह सदन की कार्यवाही स्थगित कर सकता है और सारजेन्ट से अनुशासन व व्यवस्था स्थापित करने के लिये कह सकता है। यह सब कुछ करने का अधिकार होते हुए भी अध्यक्ष को यह अधिकार नहीं है कि किसी सदस्य को सदन से निकाल दे। अमेरिका के अध्यक्ष की यह सब शक्तियाँ प्रायः इगलण्ड के अध्यक्ष जैसी ही हैं, पर दोनों में अन्तर इतना ही है कि इगलैण्ड का

आते हों या पक्ष विपक्ष के मतो मे एक का अन्तर हो, वह अपना निर्णायक मत (casting vote) दे सके।

इगलैण्ड के अध्यक्ष को भी ये हो सब अधिकार प्राप्त है। वही यह निर्णय करता है कि अमुक विधेयक वित्त विधेयक है या नही। पर इस सम्बन्ध मे भी दोनो देशों के अध्यक्षो मे अन्तर यही है कि इगलण्ड का अध्यक्ष सदन की कार्यवाही का सचालन निर्दलीय व निष्पक्ष व्यक्ति की तरह करता है, जब कि अमेरिका का अध्यक्ष पूर्णत दलीय व्यक्ति की तरह कार्य करता है।

SELECT READINGS

Brogan	The American Political System
Burn and Peltason	Government by the People
Munro	The Government of the United States
Ogg and Ray	Essentials of American Government
Tourtellot	The Anatomy of American Politics
Wilson	Congressional Government
Young	This is Congress
Zink	A Survey of American Government

१४

राष्ट्रपति

'कोई भी महत्वपूर्ण संस्था सदा वैसी ही नहीं रहती जैसा कानून उसे बनाता है। उसके विषय में अनेक ऐसी परम्परायें, प्रथायें व व्यवहार की प्रणालियाँ एकत्रित हो जाती हैं जिन्हें यद्यपि कभी औपचारिक कानून का स्तर प्राप्त नहीं होता, पर जिनका प्रभाव कानून के प्रभाव से कम शक्तिशाली नहीं होता।

—लास्की

अमरिका के संविधान में राष्ट्रपति के विषय में एक छोटे से वाक्य में केवल यह कहा गया है कि "कार्यपालिका की शक्ति एक राष्ट्रपति में निहित होगी।"[1] इस छोटे से वाक्य के नौ शब्दों पर ही यदि विचार किया जाय, तो राष्ट्रपति की वास्तविक शक्ति का परिचय प्राप्त नहीं होता। अमरिका के संविधान निर्माताओं ने भी कदाचित यह नहीं सोचा होगा कि राष्ट्रपति के विषय में उनके द्वारा कहे हुए ये नौ शब्द उसे शक्तिशाली बनाने में इतना चमत्कार दिखायेंगे। उन्हें उस समय इस बात का आभास भी न हुआ होगा कि राष्ट्रपति को उन्होंने ऐसी शक्तियाँ प्रदान कर दी हैं, जो सदा समय के साथ बढ़ती ही जायगी। अमेरिका की संवैधानिक व्यवस्था लिखित व कठोर है, फिर भी राष्ट्रपति के पद की शक्तियाँ समय के साथ लगातार वृद्धि की ओर विकसित होती गई है तथा यह समस्या कि राष्ट्रपति की शक्तियां कितनी व्यापक हो, अब भी अमरीकी राष्ट्र के समक्ष उसी प्रकार विद्यमान है जिस प्रकार वह संविधान के निर्माण के समय विद्यमान थी। राष्ट्रपति की क्या शक्तियाँ हैं, वे कितनी व्यापक हैं, उनकी इतनी अधिक व्यापकता वांछनीय है या अवांछनीय, प्रस्तुत प्रकरण में राष्ट्रपति पद की अन्य बातों के साथ इन बातों पर भी हम विचार करेंगे।

राष्ट्रपति का निर्वाचन

राष्ट्रपति का निर्वाचन अब अमेरिका के राजनैतिक जीवन की एक अत्यन्त महत्वपूर्ण बात बन गई है। "चार्ल्स बियर्ड के शब्दों में यह एक बहुत ही ऊँचा दांव

[1] "The executive powers shall be vested in a President

—*The American Constitution*

है, जिसमे व्यक्तियो की महत्वाकाक्षाओ, विविध वर्गों के हितों व सम्पूर्ण देश के धन की बाजी लग जाती है।"[1] व्हाइट हाउस म रहने वाले राष्ट्रपति से लेकर गलियों के व्यक्ति तक सभी इसम बडी गहरी दिलचस्पी लेते हैं। यह एक बडे ही जोश का समय होता है, जिसम राष्ट्रव्यापी प्रचारकाय किया जाता है और करोडों डालर धन प्रकाशनो, बठको व प्रतिनिधियो का अनुकूल बनाने के लिए व्यय किया जाता है। ऐसा कोई अन्य देश शायद ही होगा, जिसमे प्रतिद्वन्द्वी अपने अपने कायक्रम को [illegible] कान तक पहुँचाने के लिय इतने जोर का प्रचारकाय करते हों [illegible] अधिक शक्तिशाली पद के चुनाव के लिय इतनी बडी [illegible] हो। अमेरिका मे वहाँ की जनता राष्ट्रपति के चुनाव मे [illegible] इसका अनुमान केवल सनिक सेवा के मतदाताओं की [illegible] सकता है जिसने पिछले निर्वाचन म मतदान किया [illegible] १९६० के [illegible] के अक बताते हैं कि केवल सैनिक सेवाओ के [illegible] व्यक्तियो की सख्या ही ६८८,३२,३०८ थी, [illegible] केनडी को ३४२,२१,५३१ अर्थात् ४९.[illegible] ३४१,०८ ६७४ अर्थात् ४९ ५ प्रतिशत [illegible]।

के सदस्यों की संख्या के बराबर होगी तथा इस प्रकार विविध राज्यों के प्रतिनिधियों से मिलकर उस निर्वाचक मण्डल का निर्माण होगा, जो राष्ट्रपति का निर्वाचन करेगा। इस प्रकार संविधान में राष्ट्रपति के निर्वाचन की जो व्यवस्था की गई है, उसके अनुसार राष्ट्रपति पद के निर्वाचक अपने अपने राज्यों की राजधानियों में एक निश्चित दिनांक पर इकट्ठे होते हैं तथा मतपत्रों द्वारा राष्ट्रपति पद व उपराष्ट्रपति पद के प्रत्याशियों को मत देते है। मतदान के बाद मतपत्र सीनेट के अध्यक्ष के पास गिनती के लिए भेज दिए जाते है। मत गणना सीनेट व सभा दोनों के सदस्यों के सामने की जाती है। सम्पूर्ण मतों का बहुमत प्राप्त करने वाला प्रत्याशी सफल समझा जाता है। मतगणना के परिणामस्वरूप यदि किसी भी प्रत्याशी को आवश्यक बहुमत प्राप्त नहीं होता, तो राष्ट्रपति के निर्वाचन का प्रश्न फिर प्रतिनिधि सभा को भेज दिया जाता है, जो सबसे अधिक मत पाने वाले उन तीन प्रत्याशियों में से राष्ट्रपति का चयन करती है जिनके नाम सीनेट के अध्यक्ष द्वारा उनके पास भेजे जाते है। प्रतिनिधि सभा इस प्रकार जब राष्ट्रपति का चुनाव करती है, तब सभा के सदस्य राज्यवार मतदान करते है और उनके मतों की गणना 'एक राज्य एक मत' के आधार पर होती है। उपराष्ट्रपति के विषय में आवश्यकता पड़ने पर ऐसा ही सीनेट में किया जाता है।

संविधान निर्माताओं का विचार था कि राष्ट्रपति का निर्वाचन एक शान्तिपूर्ण कार्य हो और उसमे वह हलचल न होने पाये, जो जनता के निर्वाचनों में प्रायः होती है। पर उनका अनुमान निश्चित रूप से निराशापूर्ण रहा है।[1] व्यवहार में राष्ट्रपति का निर्वाचन अब अप्रत्यक्ष निर्वाचन नहीं रहा है। उसके सम्बन्ध में, जैसा ग्रिफिथ ने कहा है "प्रथाओं का एक ऐसा ढाँचा बन गया है, जिसका संविधान से कोई सबंध नहीं है, पर जिसके कारण मूल उद्देश्य बहुत कुछ बदल गया है।"[2] राष्ट्रपति का निर्वाचन अब केवल सिद्धान्ततः अप्रत्यक्ष निर्वाचन है, अन्यथा व्यवहार में यह पूर्णतः प्रत्यक्ष निर्वाचन है क्योंकि राष्ट्रपति पद के निर्वाचक मण्डल के सदस्यों का चुनाव अब राज्य की व्यवस्थापिकाओं द्वारा न होकर सीधा जनता द्वारा होता है तथा जनता जिस दल के लोगों को राष्ट्रपति पद के निर्वाचक मण्डल के लिए चुन देती है उसी दल का प्रत्याशी राष्ट्रपति होता है। अब जब देश में दो शक्तिशाली राजनैतिक दल विद्यमान हैं, दोनों दल राष्ट्रपति पद के लिये अपने अपने प्रत्याशी खड़े करते हैं तथा जनता निर्वाचक मण्डल के सदस्यों का चुनाव करके ही यह निश्चित प्रायः कर देती है कि

1 'The founders of the constitution' says Laski in this connection, 'were specially proud of the method they adopted for choosing the President (but) none of their expectation has been more decisively disappointed '

2 'There has been erected a superstructure of usage unknown . . written constitution which has profoundly altered the intent "

—Griffith

किस दल का प्रत्याशी राष्ट्रपति होगा। इस प्रकार हम देखते है कि सविधान निर्माता राष्ट्रपति क निर्वाचन को जिस दलीय दलदल से अलग रखना चाहते थ, न तो वह उसी मे अलग रह सका है, और न उसका निर्वाचन ही व्यवहार मे अप्रत्यक्ष रह सका है।

प्रत्याशियो का मनोनयन—राष्ट्रपति के निर्वाचन का पहला चरण देश के विविध राजनतिक दलो द्वारा राष्ट्रपति पद के प्रत्याशियो का मनोनयन है। यह मनोनयन विविध राजनतिक दलो के अखिल देशीय सम्मेलनो म किया जाता है। इन अखिल दलीय सम्मेलनो क लिए प्रतिनिधियो का चुनाव दल की प्रारम्भिक इकाइयो द्वारा किया जाता है। इनका चुनाव कही राज्यो के सम्मेलनो (State Conventions) मे होता है, कही राज्य की प्रारम्भिक इकाइयो (State Primaries) म होता है तथा कही राज्य की केन्द्रीय समितियो (State Central Committees) म होता है। इस प्रकार स निर्वाचित प्रत्येक दल का राष्ट्रीय सम्मेलन राष्ट्रपति पद व उपराष्ट्रपति पद दोनो क लिए एक एक प्रत्याशी मनोनीत करता है।

उपराष्ट्रपति पद क प्रत्याशी के चयन के विषय म साधारणतया नियम यह है कि उसके लिए प्राय वह व्यक्ति लिया जाता है जो राष्ट्रपति पद के प्रत्याशी के निवास के राज्य म भिन्न राज्य का निवासी हो। प्राय ऐसा भी किया जाता है कि यदि राष्ट्रपति पद का प्रत्याशी देश के एक भाग का रहने वाला हो तो उपराष्ट्रपति पद का प्रत्याशी देश के दूसरे भाग का रहने वाला हो। प्रत्याशियो के चयन म सम्मेलन इस बात का भी ध्यान रखता है कि कौन से राज्य ऐसे हैं, जो मतसख्या की दृष्टि से बडे है तथा जिनमे दूसरे राजनतिक दल का भी पर्याप्त प्रभाव है। दूसरे दल के प्रभाव का निराकरण करने के लिए वह प्राय ऐसा करता है कि उसी राज्य के व्यक्ति को प्रत्याशी बनाता है जिससे उस राज्य के लोग उस दल के प्रति आकर्षित होकर उसी के पक्ष म मतदान करें। उदाहरण के लिए हम ओहियो तथा न्यूयाक के राज्यो को ले सकते है, जो मत सख्या की दृष्टि से बडे राज्य है तथा जिनमे दोनो राजनतिक दलो की ताकत की कशमकश चलती रहती है और इस कारण सन १८६८ से १९५६ तक के ८८ वष के समय के ४६ मनोनयनो मे म इन राज्यो के प्रत्याशियो के २७ मनोनयन हुये है।

प्रचार अभियान—राष्ट्रपति के निर्वाचन की प्रक्रिया मे दूसरा चरण प्रचार काय का होता है। राष्ट्रपति के निर्वाचन के सम्बन्ध मे जो प्रचार काय किया जाता है, वह बडा धुआँधार होता है। इतना अधिक समय, शक्ति व धन का व्यय कदाचित और किसी कायक्रम म नहीं होता। प्रचार सम्बन्धी साहित्य, रेडियो व टलीविजन के कायक्रमो, राजनतिक उत्सवो व प्रचार सभाओ की बाढ सी आ जाती है। विविध दलो का कायक्रम लोगो के मस्तिष्को पर छा सा जाता है। प्रचार काय वस्तुत बडा भावपूर्ण तथा उत्तेजक होता है। वह मतदाताओ के अधिकाश को प्रभावित किये बिना नही रहता। बरिल्सन (Berelson) व गैन्डट (Gandat) द्वारा

लिखित 'पीपुल्स चोइस' (Peoples Choice) मे दिये गये सन् १९४० के राष्ट्रपति के निर्वाचन के अको के अध्ययन से प्रतीत होता है कि किस प्रकार व कितने पहल से प्रचार अभियान लोगो के मस्तिष्को को प्रभावित करके उन्हे मतदान के लिए प्रेरित करता है। केवल ओहियो (Oheo) राज्य के मतदाताओ के विषय मे उसमे लिखा है कि लगभग ५० प्रतिशत मतदाताओ के मस्तिष्क मे मई के महीने तक ही यह निश्चय हो जाता है कि वे नवम्बर म होने वाले निर्वाचन मे किस दल के प्रत्याशियो को मत देगे। शेष म से आधे अर्थात् २५ प्रतिशत मतदाता राजनतिक दलो के सम्मेलनो के तुरन्त बाद अपना मत निर्धारित कर लेते हैं कि आगामी निर्वाचन मे वे किस दल के प्रत्याशियो को मत देगे। इस प्रकार मतदाताओ मे से केवल एक चौथाई लोग ऐसे होते है जो दोनो ओर के प्रत्याशियो के वैयक्तिक गुण दोषो को समझ कर तथा उनके पक्ष विपक्ष म कही गई बातो पर विचार करके मत देने का निश्चय करते है।

निर्वाचक मण्डल का निर्वाचन—निर्वाचन प्रक्रिया का तीसरा चरण राष्ट्रपति के निर्वाचक मण्डल के सदस्यो का निर्वाचन होता है। यह निर्वाचन के वष क नवम्बर मास म होता है। प्रत्यक राज्य से उतने व्यक्ति राष्ट्रपति के निर्वाचक मण्डल के लिये चुने जाते हैं, जितने सदस्य उस राज्य की ओर से सीनेट व प्रतिनिधि सभा के लिये चुने जाते है। इस सम्बन्ध म यह ध्यान देने की बात है कि निर्वाचक मण्डल के सदस्यो का निर्वाचन व्यक्तिगत न होकर सामूहिक होता है। इसका परिणाम यह होता है कि जिस दल को किसी राज्य मे जनता के मतो का बहुमत प्राप्त हो जाता है, उसी दल के सब प्रत्याशी राष्ट्रपति के निर्वाचक मण्डल के सदस्य चुन जाते हैं। दूसरे शब्दो म निर्वाचक मण्डल के सदस्यो के लिये जो मतदान होता है वह परोक्ष रूप से राष्ट्रपति पद के लिये ही होता है, क्योकि जिस दल के लोगो को जनता निर्वाचक मण्डल के लिये चुनती है, वे स्वभावत उसी दल के राष्ट्रपति पद के प्रत्याशी को अपने मत देत है। पाँच सप्ताह बाद निर्वाचक मण्डल के ये सदस्य अपने अपने राज्यो की राजधानियो मे एकत्रित होत हैं और राष्ट्रपति व उपराष्ट्रपति पद के प्रत्याशियो के लिये मतपत्र द्वारा मतदान करते हैं। जिस राज्य मे जिस दल के लोग राष्ट्रपति पद के निर्वाचक मण्डल के सदस्य होते हैं, उस राज्य के उसी दल के प्रत्याशियो के पक्ष म मतदान होता है।

मतगणना व परिणाम—राष्ट्रपति के निर्वाचन की प्रक्रिया का चौथा चरण मत पत्रो को सीनट के अध्यक्ष के पास भेजने का होता है। मतदान होने के बाद मत पत्रो को प्रमाणित करके सील लगे हुये लिफाफो मे सीनेट के अध्यक्ष के पास वाशिंगटन भेज दिया जाता है। वहाँ सीनेट के अध्यक्ष द्वारा वे लिफाफे काग्रेस के दोनो सदनो के सदस्यो के सामने खोले जात हैं, मतगणना की जाती है और परिणाम की घोषणा की जाती है। यदि मतगणना का परिणाम ऐसा निकलता है, जिसमे किसी भी प्रत्याशी को आवश्यक बहुमत प्राप्त नही होता, तो राष्ट्रपति के निर्वाचन का कार्य प्रति

निधि सभा करती है। वह उन तीन सबसे अधिक मत पाने वाले प्रत्याशियों में से राष्ट्रपति का निर्वाचन करती है, जिनके नाम सीनेट का अध्यक्ष उसके पास भेजता है। प्रतिनिधि सभा जब इस प्रकार राष्ट्रपति का चुनाव करती है, तब सभा के सदस्य राज्यवार मतदान करते हैं और उनके मत 'एक राज्य एक मत' के आधार पर गिने जाते हैं। उपराष्ट्रपति पद के विषय में आवश्यकता पड़ने पर ऐसा ही सीनेट द्वारा किया जाता है। पर यदि निर्वाचक मण्डल के मतों की गणना से ही राष्ट्रपति व उपराष्ट्रपति पद का परिणाम निकल आता है, तो उसकी घोषणा तो तत्काल अवश्य कर दी जाती है, पर उसे विधिवत तभी स्वीकार्य समझा जाता है, जब जनवरी मास में नई कांग्रेस का अधिवेशन होता है और सीनेट व सभा दोनों के सम्मिलित अधिवेशन में मतगणना होने के पश्चात उस परिणाम की घोषणा की जाती है।

इस प्रकार निर्वाचन होने के पश्चात् राष्ट्रपति अपने पद की शपथ २० जनवरी को लेता है और अपने पद का कार्यभार सँभालता है। ऐसी व्यवस्था संविधान के २० वें संशोधन के बाद से की गई है, अन्यथा उससे पहले वह ४ मार्च को पद की शपथ लेता और कार्यभार सँभालता था।

राष्ट्रपति के निर्वाचन प्रणाली की आलोचना

राष्ट्रपति के निर्वाचन की जो प्रणाली काम में लाई जाती है, उसकी आलोचना कई आधारों पर की जाती है। सबसे पहला आधार उस व्यवस्था की आलोचना का यह है कि एक बार साधारण जनता द्वारा निर्वाचक मण्डल के लिये चुन जाने के बाद निर्वाचक मण्डल के सदस्य इस बात के लिये स्वतन्त्र हैं कि वे किसी भी प्रत्याशी को मत दें। उनके लिये यह आवश्यक नहीं है कि वे उसी दल के प्रत्याशी के लिये मत दें, जिस दल के व्यक्ति के रूप में साधारण जनता ने उन्हें चुना हो। परिणामस्वरूप अनेक बार ऐसा भी हुआ है कि किसी दल के निर्वाचक मण्डल के सदस्य ने किसी दल के राष्ट्रपति पद के प्रत्याशी को मत दिया है। १९४८ के निर्वाचन में डेमोक्रेटिक दल के टेनीसी राज्य के एक निर्वाचक ने रिपब्लिकन दल के प्रत्याशी स्ट्रोम थर्मण्ड (Strom Thurmond) को मत दिया, जबकि उस राज्य की जनता ने अपना बहुमत डेमोक्रेटिक दल के पक्ष में दिया था और उसके प्रत्याशी हैनरी ट्रूमन (Henry Truman) थे। इसी प्रकार सन् १९५२ के निर्वाचन में टेक्सास राज्य के गवर्नर व अन्य डेमोक्रेटिक दल के नेताओं ने अपने दल के प्रत्याशी स्टीवेन्सन व स्पर्मन को मत न देकर दूसरे दल के प्रत्याशी आइजनहोवर व निक्सन को मत दिये थे।

राष्ट्रपति के निर्वाचन की प्रणाली की आलोचना का दूसरा आधार यह है कि विजयी प्रत्याशी ऐसा भी हो सकता है, जिसे सम्पूर्ण मतों का बहुमत न प्राप्त हुआ हो और उसे योग में हारे हुये प्रत्याशी से भी कम मत मिले हों। ऐसी सम्भावना वस्तुतः इसलिये होती है कि प्रत्येक राज्य में जीतने वाले प्रत्याशी को उस राज्य के निर्वाचक मण्डल के सभी मत मिल जाते हैं और हारे हुये प्रत्याशी को जनता के कितने मत

मिले इसका कोई महत्व नही रहता। सन् १८७६ व १८८८ के निर्वाचन के नीचे दिये हुये अको स यह बात और भी स्पष्ट हो जायेगी

निर्वाचन वर्ष	प्रत्याशी	जनता के मत	निर्वाचक मण्डल के मत
१८७६	हज (रिपब्लिकन)	४०,३३,७६८	१८५
	टिल्डन (डेमोक्रेटिक)	४२,८५,६६२	१८४
१८८८	हैरीसन (रिपब्लिकन)	५४,३६,८५३	२३३
	क्लीवलण्ड (डेमोक्रेटिक)	५४,४०,३२६	१६८

राष्ट्रपति के निर्वाचन की प्रणाली की आलोचना का तीसरा आधार यह है कि निर्वाचक मण्डल के मतदान के परिणामस्वरूप किसी भी प्रत्याशी को आवश्यक बहुमत प्राप्त न हो और एसी दशा मे जब निर्वाचन का अ त प्रतिनिधि सभा द्वारा किया जाय, तो परिणाम उससे भिन्न हो, जो साधारणत होना चाहिये था। पर ऐसी सम्भावना बहुत कम होती है और अब तक के इतिहास मे केवल एक बार सन् १८२४ मे एसा हुआ है, जब ४ प्रत्याशियो मे से किसी को भी आवश्यक बहुमत प्राप्त नही हुआ था।

राष्ट्रपति की शक्तियाँ व उसके काय

राष्ट्रपति की शक्तियो व उसके कार्यो का क्षेत्र बडा व्यापक है। उनका अध्ययन हम निम्न शीर्षको मे कर सकते है

राष्ट्रपति मुख्य कार्यपालक के रूप मे

सविधान की व्यवस्था के अनुसार राष्ट्रपति का यह कतव्य है कि वह यह देखे कि काग्रेस द्वारा निर्मित राष्ट्र के कानून पूरी तरह से लागू हो। इस सम्बन्ध मे उसे अधिकार नही है कि वह किसी कानून को कार्यान्वित किये जाने स रोक दे या उसके कार्यान्वय म देर करे, चाहे वह कानून उसके विचार से अनुचित अथवा अनावश्यक ही क्यो न हो। उसका काय कानूनो का क्रियान्वय करना है। कानून की वाछनीयता या अवाछनीयता देखना का काय उसका न होकर काग्रेस का है और उसकी वैधता अथवा अवैधता को देखन का काय न्यायपालिका का है।

पर फिर भी जहाँ तक कानून के क्रियान्वय का प्रश्न है, उसकी शक्ति अत्यन्त व्यापक है। अपनी इस शक्ति का प्रयोग वह अटोर्नी जनरल (Attorney General) के द्वारा करता है। इस सम्बन्ध म जहाँ कही अथवा जब कभी भी किसी क द्वारा उसे सघीय कानून का उल्लघन होन की सम्भावना प्रतीत हो वह अटोर्नी जनरल को यह आदेश दे सकता है कि वह आवश्यक कायवाही करे। अभियोगियो को गिरफ्तार करने उन्ह रोक रखने और उन पर मुकद्दमा चलाये जान के सिद्धान्त प्राय सामान्य हैं, पर यह बात अधिकाश राष्ट्रपति व उसकी कार्यकारिणी क हाथ की रहती है कि इस सम्बन्ध म कानून को कसे क्रियान्वित किया जाय। इस सम्बन्ध मे कठोरता

बरती जाय या ढील बरती जाय, इसका निर्णय करना बहुत कुछ राष्ट्रपति के हाथ की बात होती है।

यदि किसी ओर से राष्ट्रपति को खुले विरोध का सामना करना पडे, तो उसे अधिकार है कि वह राष्ट्र की सेना को उस विरोध का सामना करने के लिये प्रयोग मे ला सके, यद्यपि इस सम्बन्ध म उसे सघ के कुछ कानूनो के अनुसार चलना पडता है। उदाहरणार्थ, यदि डाक व्यवस्था मे गडबड हो अथवा अन्तर्राज्यीय यातायात अवरुद्ध हो जाय तो उसे राष्ट्रीय सेना को उक्त गडबड व अवरोध को समाप्त करन के लिये प्रयोग करने का अधिकार है। राष्ट्रपति क्लीवलैण्ड, विल्सन व हार्डिन्ज ने आवश्यकता पडने पर राष्ट्रीय सेना का प्रयोग किया भी था। मुख्य कार्यपालक के रूप मे उसकी शक्तियो व उसके कार्यों का विवेचन हम निम्न प्रकार कर सकते हैं

नियुक्तियों से सम्बन्धित शक्ति—राष्ट्रपति की सबसे पहली शक्ति राजकीय अधिकारियो की नियुक्तियो से सम्बन्धित है। सविधान के अनुसार राष्ट्रपति का यह अधिकार है कि काग्रेस के निश्चयो व कानूनो को क्रियान्वित करने के लिये वह आवश्यक नियुक्तियाँ कर। इन नियुक्तियो म सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश तथा अन्य उन उच्च अधिकारियो की नियुक्तियाँ भी सम्मिलित है, जिनके विषय म यद्यपि सविधान मे व्यवस्था नही की गई है, तथापि जिनके लिये राष्ट्र के विविध कानूनो के अन्तगत व्यवस्था की गई हो या की जाय।

इस सम्बन्ध म यह स्मरणीय है कि जितनी नियुक्तियाँ राज्य की ओर से की जाती हैं उनकी सख्या इतनी है कि उन सब पर राष्ट्रपति अपना ध्यान नही दे सकता। अत सुविधा की दृष्टि स नीचे क स्तर की नियुक्तियो का काय राष्ट्रपति ने विविध विभागो के अध्यक्षो के सिपुर्द कर दिये हैं। मोटे रूप म राजकीय नियुक्तियाँ दो प्रकार की होती हैं—एक उच्च स्तरीय (Superior) तथा दूसरी निम्न स्तरीय (Inferior)। यद्यपि कभी भी कोई निश्चित विभाजन दोनो प्रकार की नियुक्तियो का नही किया गया है फिर भी उच्च स्तरीय नियुक्तियाँ स्वय राष्ट्रपति द्वारा तथा निम्नस्तरीय नियुक्तियाँ सरकार के विविध विभागो के अध्यक्षो द्वारा की जाती हैं। उच्च स्तरीय नियुक्तियो के विषय म यह और आवश्यक है कि उनका पुष्टिकरण सीनेट द्वारा हो। जहाँ तक विविध विभागो के अध्यक्षो अर्थात् मन्त्रिमण्डल के सदस्यो की नियुक्ति का प्रश्न है, वे सब राष्ट्रपति की पसदगी के ही होते हैं, यद्यपि उनके सम्बन्ध मे यह भी स्मरणीय है कि उनम से कुछ को राष्ट्रपति को दलीय सम्बन्धो के कारण भी नियुक्त करना पडता है।

अन्य उच्च स्तरीय नियुक्तियो के विषय मे सीनेट के पुष्टिकरण का जो प्रतिबन्ध है उसका प्रभाव व्यवहार मे राष्ट्रपति की नियुक्ति सम्बन्धी शक्ति पर बहुत अधिक नही पडता। इसका कारण उस प्रथा का प्रचलन है, जिसे सीनट की शालीनता (Senatorial Courtesy) की सज्ञा दी जाती है तथा जिसके अनुसार सीनट

के सदस्य राष्ट्रपति द्वारा संघ के प्रशासन मे की गई नियुक्तियो को इसलिये स्वीकार कर लेते हैं, कि राष्ट्रपति राज्यो मे उनकी पसन्द के व्यक्तियो की नियुक्ति कर दे। सीनेट व राष्ट्रपति के उक्त पारस्परिक लेन देन की प्रथा के प्रचलन के कारण संविधान निर्मातिओं का वह उद्देश्य ही समाप्त प्राय हो गया है, जिसकी पूर्ति के लिये उन्होने नियुक्तियो के विषय मे सीनेट के पुष्टिकरण की व्यवस्था की थी। राज्यो की नियुक्तियो के विषय मे सीनेट के सदस्यो की मनमानी करके राष्ट्रपति संघ के क्षेत्र म नियुक्तियो के विषय म सरलता अपने मन की करता रहता है। इसके अतिरिक्त राष्ट्रपति द्वारा की हुई नियुक्तियो का यदि सीनेट के सदस्यो द्वारा विरोध भी होता है, तो वह इस आधार पर नही होता कि उसके द्वारा नियुक्त किया हुआ व्यक्ति पद के योग्य नही है वरन् वह इसलिये होता है कि राष्ट्रपति सीनेट के सदस्यो की इच्छा के व्यक्तियो को भी नियुक्त कर दे। उदाहरण के लिए हम सीनेटर विलियम लगर (William Langer) के मामले को ले सकते है, जिसमे उन्होने कलीफोर्निया के अल वारेन की चीफ जस्टिस के पद की नियुक्ति का विरोध इसलिये नही किया था कि वे उस पद के योग्य नही थे, वरन् इसलिए किया था कि राष्ट्रपति बाध्य होकर विलियम लगर के राज्य उत्तरी डकोटा के एक व्यक्ति को संघीय न्यायाधीश का पद प्रदान कर दे। वस्तुत जसा जोसेफ पी० हैरिस ने कहा है "नियुक्तियो के विषय म सीनेट के पुष्टिकरण का मुख्य प्रभाव उस दिशा म नही हुआ, जसा संविधान निर्माताओ ने चाहा था कि राष्ट्रपति द्वारा नामांकित व्यक्ति की उसकी योग्यता की दृष्टि मे पूर्ण जाच हो, वरन् उसका प्रयोग इसलिए हुआ है कि सेवाक्रम मे रखे जाने वाले अनेक पद व स्थानो पर आश्रित व्यक्तियो की नियुक्तियाँ हो तथा विपक्षी दल व राष्ट्रपति के ही दल के असन्तुष्टो को इस बात का अवसर मिले कि उसके द्वारा किये नामांकनो का विरोध करके, उसके प्रशासन पर आक्रमण कर सकें।"[1]

अन्तरिम नियुक्तियो की एक अन्य व्यवस्था है जिसके कारण नियुक्तियो के क्षेत्र म राष्ट्रपति का अधिकार और भी बढ जाता है। जब सीनेट का अधिवेशन नही होता उस समय राष्ट्रपति को अधिकार है कि आवश्यकता पडने पर वह नियुक्तियाँ करे। ऐसी नियुक्तियाँ उस समय तक चलती रहती हैं, जब तक सीनेट की बैठक हो

[1] "The principal effect of senatorial confirmation of appointments has not been to subject the President's nominee to careful scrutiny of his qualifications as the framers of the Constitution intended but has served rather to perpetuate patronage appointments to many offices and positions which should be placed in the career service and to afford the opposition party and insurgents within the ranks of the President's party an opportunity to attack his administration by contesting his nomination

—*Joseph P Harris*

और वह या तो उन नियुक्तियों को स्वीकार कर ले अन्यथा उन्हें बिना अस्वीकार किये अपनी बैठक समाप्त कर दे। यदि सीनेट उन नियुक्तियों को स्वीकार कर लेती है, तो वे अन्तरिम न रह कर स्थाई हो जाती है, और यदि वह उन्हें बिना स्वीकार किये अपनी बैठक समाप्त कर देती है, तो वे समाप्त हो जाती है। इस व्यवस्था से लाभ उठा कर राष्ट्रपति ऐसा करता है कि सीनेट के अवकाश कालों में नियुक्ति करके किसी व्यक्ति को वह लगातार पदासीन बनाये रख सकता है, चाहे सीनेट भले ही उस नियुक्ति के विरुद्ध हो। राष्ट्रपति की इस मनमानी को रोकने के लिये अब यह व्यवस्था की गई है कि राष्ट्रपति यदि ऐसी किसी जगह पर नियुक्ति करता है, जो सीनेट के अधिवेशन काल में विद्यमान थी, तो उस पर नियुक्त व्यक्ति को तब तक वेतन नहीं मिलेगा, जब तक उसकी नियुक्ति का पुष्टिकरण सीनेट विधिवत न कर दे।

सेवा से पृथक करने की शक्ति—राष्ट्रपति को जहाँ राजकीय अधिकारियों की नियुक्ति करने का अधिकार है वहाँ उसे उन्हें सेवा से पृथक करने का भी अधिकार है। इस सम्बन्ध में उसके अधिकार पर सीनेट का अकुंश भी नहीं है और कुछ वर्गों को छोड़ कर अन्य सभी सरकारी अधिकारियों के वर्गों को वह सेवा से पृथक कर सकता है। जिन वर्गों के अधिकारियों को वह स्वयं सेवा से पृथक नहीं कर सकता, वे निम्न प्रकार है

१ संघीय न्यायालय के न्यायाधीश, जिन्हें केवल महाभियोग (Impeachment) के द्वारा हटाया जा सकता है।

२ उन विविध परिषदों के सदस्यगण जो कांग्रेस द्वारा स्थापित की गई है तथा जिनको हटाये जाने के लिये स्वयं कांग्रेस ने कुछ नियम बना दिये हैं। ऐसे अधिकारियों को हटाने के लिये जब जब राष्ट्रपति द्वारा प्रयत्न किये गये हैं न्यायपालिका ने उसके कृत्य को अवैध बताया है और यह व्यवस्था (ruling) दी है कि राष्ट्रपति को ऐसे अधिकारियों को हटाने का अधिकार नहीं है। हम्फरी (Humphery) बनाम संयुक्त राज्य (United States) वाद में न्यायालय ने यही निर्णय दिया था कि कांग्रेस द्वारा स्थापित संघीय व्यापार आयोग (Fedeal Trade Commission) के सदस्य होने के नाते श्री हम्फरी को हटाने का राष्ट्रपति का कोई अधिकार नहीं है।

३ वे कर्मचारी, जिनकी नियुक्तियाँ लोक सेवा नियमों (Civil Service Rules) के अन्तर्गत की जाती है और जिन्हें साधारणतः तभी अलग किया जा सकता है जब उनके हटाने से सेवा का स्तर ऊँचा होता हो। पर इस नियम का पालन व्यवहार में कम किया जाता है और कर्मचारियों को केवल तभी नहीं हटाया जाता, जब उनका हटाना सेवा के हित की दृष्टि से लाभदायक हो वरन् उन्हें तब भी हटाया जाता है जब आश्रित व्यक्तियों के लिये स्थान खाली करने होते हैं। इसके अतिरिक्त राष्ट्रपति के हाथ में प्रशासन के ढाँचे पर नियन्त्रण रखने की जितनी शक्ति होती है उसके बल पर वह स्वयं लोगों को न निकाल कर उन्हें त्यागपत्र देने पर बाध्य कर सकता है। राष्ट्रपति आइजनहोवर के सहायक शर्मन आदम्स ने प्रतिनिधि

सभा की एक उपसमिति के समक्ष जो बयान दिया था, उससे यह भली प्रकार स्पष्ट हो चुका है कि किस प्रकार राष्ट्रपति ऐसे कर्मचारियो को स्वयं नौकरी छोड़ने के लिये बाध्य कर सकता है। १८ जून सन् १९५८ के 'न्यूयार्क टाइम्स' मे जैसा प्रकाशित हुआ था, उपसमिति के अध्यक्ष ने जब शर्मन आदम्स से यह पूछा था कि क्या उन्होने कांग्रेस द्वारा नियुक्त किये हुये किसी आयोग के सदस्य से कभी त्यागपत्र देने के लिये भी कहा था, तो उन्होने उत्तर स्वीकारात्मक ही दिया था।[1]

इस प्रकार यह निष्कर्ष स्पष्ट है कि राष्ट्रपति की कार्यपालक शक्तियां अत्यन्त व्यापक है तथा एक योग्य व साहसी राष्ट्रपति, जो लोकमत को प्रभावित करना जानता हो, ऐसी स्थिति बना सकता है कि कानूनो का कार्यान्वय उसकी नीति के अनुसार होता रहे। राष्ट्रपति रूजवेल्ट के कार्यकाल के उत्तरार्द्ध मे कांग्रेस यद्यपि अत्यन्त रूढ़िवादी हो गई थी फिर भी उन्होने अपनी कार्यपालक शक्ति के प्रयोग द्वारा सन् १९३७ के बाद अमरीकी प्रशासन के दृष्टिकोण को उदार बनाये रखा था।

परराष्ट्र नीति व दौत्य सम्बन्ध—तीसरे प्रकार की शक्ति, जो राष्ट्रपति को मुख्य कार्यपालक के रूप मे प्राप्त है, विदेश सम्बन्धी मामलो का संचालन व परराष्ट्र सम्बन्धो का निर्वाह करने से सम्बन्धित है। अन्तर्राष्ट्रीय मामलो मे राष्ट्रपति देश की ओर से बोलने वाला सबसे प्रमुख व्यक्ति है। अमेरिका की विदेश नीति व उसके परिणामों की पूरी जिम्मेदारी उसी की है। संविधान के अन्तर्गत उसे राजदूतो व विदेशो मे अपने देश के प्रतिनिधियो की नियुक्ति करने का अधिकार है। वही विदेशो के राजदूतो व उनके प्रतिनिधियो की नियुक्ति को स्वीकार करता है। वही विदेशों से विविध प्रकार के समझौते व संधियाँ करता है।

परराष्ट्र नीति के व्यावहारिक संचालन मे राष्ट्रपति अपनी अपनी शक्तियो का और भी व्यापक प्रयोग कर सकता है। वह किसी भी राजदूत को बर्खास्त कर सकता है। वह किसी भी देश के प्रतिनिधि को अपने देश से निकाल सकता है। संधियो के करने मे उसकी शक्ति पर यह प्रतिबन्ध अवश्य है कि उसके द्वारा की हुई संधियों का पुष्टिकरण सीनेट के द्वारा आवश्यक है। पर संधि का प्रारूप तैयार करना उसके विषय मे सम्बन्धित परराष्ट्र से वार्ता करना, यह सब राष्ट्रपति का ही कार्य है। वस्तुत वह अधिकांश इस स्थिति में रहता है कि अपने द्वारा की हुई संधियो को सीनेट

---

[1] On June 17, 1958 Sherman Adams the Assistant of President Eisenhower, was asked in an enquiry conducted by the House Special Sub committee on Legislative Oversight by its chairman 'Have you in your position found it necessary to ask any commissioner of these commissions to hand in their resignation?' Mr Adams in reply stated after conferring with his counsel 'If you insist on the question I should have to answer it in the affirmative'

—*New York Times*, dated June 18 1958

द्वारा मनवा सके। व्यवहार मे ऐसा बहुत कम अवसरो पर हुआ है कि राष्ट्रपति द्वारा की हुई सधियो को सीनेट न पूणत अस्वीकार कर दिया हो। युद्ध की घोषणा के लिये भी यह आवश्यक है कि वह प्रतिनिधि सभा की स्वीकृति के बाद की जाये, पर इसमे भी चलती राष्ट्रपति की ही रहती है, क्योकि वह अपन कायपालक कृत्यो द्वारा ऐसी परिस्थितिया पदा कर सकता है कि प्रतिनिधि सभा के समक्ष युद्ध की घोषणा करने के अतिरिक्त कोई चारा ही न रहे।

इसके अतिरिक्त यह भी स्मरणीय है कि केवल सधियो के विषय मे ही यह आवश्यक है कि सीनेट उनकी स्वीकृति द, अन्यथा अन्य प्रकार के परराष्ट्र समझौतो को तो राष्ट्रपति स्वय अपने अधिकार से ही कर सकता है। इस प्रकार के समझौत 'कायपालक समझौते' (Executive Agreement) कहलाते है और उन्ह राष्ट्रपति किसी विदेश के साथ अपन अधिकार से ही कर सकता है। द्वितीय विश्वयुद्ध के समय म विध्वसक समुद्री अड्डो के विषय मे, और अग्रेजी उपनिवेशो को पट्टे पर लेन के विषय मे जो समझौते इगलण्ड से किये गये थे, वे ऐसे ही कायपालक समझौते थे तथा उनके लिये सीनेट से कोई स्वीकृति नही ली गई थी। ऐसे समझौते कानूनी दृष्टि स मान्य होने चाहिये, इस विषय मे यद्यपि सविधान मे कुछ भी स्पष्ट नही कहा गया है, तथापि न्यायपालिका ने समय समय पर यही निणय दिया है कि सन्धियो की ही तरह, कायपालक समझौते भी न्यायालयो द्वारा लागू किय जा सकत है।

परराष्ट्र सम्बन्धो के सचालन मे राष्ट्रपति खुली राजनयिक वार्ता पर ही नही चलता, वरन् वह विदेशो से आवश्यकतानुसार गुप्त समझौत भी करता है। वह गुप्त रूप से किसी विदेश को अपने साथ तथा अपने को किसी विदेश के साथ किसी नीति विशेष पर चलने के लिये वचनबद्ध कर सकता है। सन् १९०५ मे राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने अपने विशेष दूत के द्वारा जापान स पूव के किन्ही मामलो के विषय म एक इतना गुप्त समझौता कर लिया था कि वह राष्ट्रपति की मृत्यु के बाद ही प्रकट हो सका। विदेश नीति व परराष्ट्र सम्बन्धो क विषय म राष्ट्रपति का स्थान बडा महत्वपूण है, इस बात पर सर्वोच्च न्यायालय ने भी अनेक बार जोर दिया है। सयुक्त राज्य बनाम कुर्टिस राइट एक्सपोर्ट कारपोरेशन (United States Vs Curtis Wright Export Corporation) के मुकद्दम मे न्यायमूर्ति सुदरलैण्ड न सन् १९३६ म यह पूरी तरह स स्पष्ट कर दिया है कि "विदेशो के इतन विस्तृत क्षेत्र म जिसकी समस्यायें महत्वपूण पेचीदगीपूण, नाजुक व विविध प्रकार की होती है, राष्ट्र क प्रतिनिधि के रूप म कहने व सुनन का अधिकार केवल राष्ट्रपति का ही है।"[1] इसस पहल

---

1 "In its vast external realm with its important, complicated delicate and manifold problems, the President alone has the power to speak or listen as a representative of the Nation."
— Justice Sutherland

सन् १८०० मे न्यायमूर्ति मार्शल ने भी प्रतिनिधि सभा मे कहा था कि "बाह्य सम्बन्धो के विषय मे राष्ट्रपति ही राष्ट्र का एकमात्र सचालक तथा विदेशी राष्ट्रो के लिए वह एक मात्र प्रतिनिधि है।"[1] आजकल जब अमरिका ससार की प्रथम श्रेणी की शक्ति बना हुआ है, परराष्ट्र सम्बन्धो के क्षेत्र मे राष्ट्रपति जो कुछ करता है, उसका वर्णन इतने सक्षिप्त प्रसग मे नही किया जा सकता। वस्तुत वह जो कुछ कहता है, उसका सारे ससार के लिये कुछ अर्थ होता है और अन्य देशो पर उसका महत्वपूर्ण प्रभाव पडता है। परराष्ट्र सम्बन्धो के क्षेत्र मे अमरिका के राष्ट्रपति को जो स्थान आजकल प्राप्त है वह कदाचित रूस के प्रधानमन्त्री को छोडकर अन्य किसी शासनाध्यक्ष को प्राप्त नही है।

राष्ट्रपति सेना प्रमुख के रूप मे— सविधान की दी हुई व्यवस्था के अन्तर्गत राष्ट्रपति युद्ध व शान्ति दोनो ही के समय के लिए सेना का सेनाध्यक्ष (Commander in Chief) है। सेनाध्यक्ष होने के नाते जब भी वह आवश्यक समझे सब प्रकार की सेनाओ को कार्य करने का आदेश दे सकता है। वही उच्च सैनिक व नौसैनिक व वायुसैनिक अधिकारियो की नियुक्ति करता है यद्यपि इन नियुक्तियो के लिये सीनेट का पुष्टिकरण आवश्यक होता है। युद्ध के समय मे सभी प्रकार के सैनिक अधिकारियो को वह स्वय बर्खास्त कर सकता है। युद्धकाल मे जिन प्रदेशो पर विजय प्राप्त की जाय, उन पर वह आवश्यकतानुसार अधिनायक की तरह भी शासन कर सकता है। राष्ट्र की सुरक्षा के विषय मे जब कोई आपत्तिपूर्ण परिस्थिति उत्पन्न हो जाय अथवा ऐसी ही कोई अन्य समस्या खडी हो जाय, तो काग्रेस राष्ट्रपति को विशेष आपत्तिकालीन शक्तिया भी प्रदान कर देती है। उदाहरणार्थ युद्धकालीन शक्तियो के सन् १९१७ व १९४२ के अधिनियमो के अन्तर्गत राष्ट्रपति को इतनी अधिक शक्तिया प्रदान की गई थी कि उसे प्राय अधिनायक बना दिया गया था।

राष्ट्रपति व व्यवस्थापन

शक्ति का पृथक्करण होने के कारण अमेरिका मे कार्यपालिका व व्यवस्थापिका प्रशासन की अलग अलग शाखायें हैं, तथापि व्यवस्थापन के क्षेत्र मे भी राष्ट्रपति बहुत कुछ अपनी चला लेता है। सविधान की व्यवस्था के अनुसार राष्ट्रपति को यह अधिकार है कि समय समय पर वह काग्रेस को एसे सन्देश भेज सके, जिसमे आवश्यक कानूनो के निर्माण के लिये वह काग्रेस से अनुरोध करे। राष्ट्रपति द्वारा भेजे गये इन सन्देशो का काग्रेस के व्यवस्थापन कार्य पर बडा प्रभाव पडता है तथा प्राय काग्रेस उन सुझावो के आधार पर व्यवस्थापन करती है, जो राष्ट्रपति के सन्देशो मे

---

1 The President is the sole organ of the nation in its external relations and its sole representative with foreign nations

—*Chief Justice Marshal*

उस प्राप्त होते हैं। राष्ट्रपति व काग्रेस क सम्ब धो के इतिहास म ऐसा बहुत कम हुआ है जब काग्रस ने राष्ट्रपति के किसी स देश पर ध्यान न देकर उसका विरोध किया हा। इस सम्ब ध म प्रथा यह है कि राष्ट्रपति नियमित रूप स उन विषयो को लेकर काग्रेस के लिय स दश भेजता रहता है, जिनके विषय मे काग्रेस द्वारा कानून बनना वह आवश्यक समझता है। समय समय पर आवश्यकता पडने पर वह विशेष सन्देश भी भेजता है, जिनम विशेष विषयो के सम्बन्ध मे वह अपना दृष्टिकोण काग्रेस का बताता है। राष्ट्रपति रूजवल्ट (Roosevelt) ने स देश भेजने के अपन अधिकार का पूरी तरह स प्रयोग किया था। राष्ट्रपति टफ्ट (Taft) प्राय व्यवस्था पन के विविध विषयो पर अपने विशेष सन्दश काग्रेस को भेजा करत थ। राष्ट्रपति विल्सन (Wilson) न तो व्यक्तिगत रूप स स देश देन की उस प्रथा को फिर स चालू कर दिया था जिसे राष्ट्रपति जफरसन (Jefferson) न समाप्त कर दिया था।

राष्ट्रपति को काग्रेस द्वारा पारित किसी विधेयक का अस्वीकृत करन का भी अधिकार है, यद्यपि उसका यह निषेधाधिकार पूण निषेधाधिकार (Absolute Veto) नही है। इस सम्बन्ध म व्यवस्था यह है कि उसके पास भेजे जान के बाद रविवारो को छोडकर १० दिन के समय के अन्दर विधेयको को स्वीकार अथवा अस्वीकार करना आवश्यक है। इस व्यवस्था के अन्तर्गत जिन विधेयको को राष्ट्रपति अस्वीकार करे, उनके कानून बनने के लिए यह आवश्यक है कि काग्रेस के दोनो सदन फिर उन्ह उसी सत्र म अपन अपने ⅔ बहुमत से पारित करे। राष्ट्रपति की यह शक्ति बडे काम की है, क्योकि इससे वह जल्दबाजी मे किय हुय व्यवस्थापन पर फिर स विचार करन के लिय काग्रेस को बाध्य कर सकता है। इसका प्रयोग राष्ट्रपति ने अब तक लगभग ६०० बार किया भी है।

पर इसक अतिरिक्त विधेयको के सम्बन्ध म राष्ट्रपति को एक अन्य प्रकार का भी निषेधाधिकार प्राप्त है जिसे जेबी निषेधाधिकार (Pocket Veto) कहा जाता है। अपन इस निषेधाधिकार का प्रयोग उन विधेयको के विषय मे, जिन्हे वह कानून नही बनने देना चाहता, केवल उन्ही दस दिनो मे कर सकता है, जो काग्रेस के सत्र के अत के होते है। जेबी निषेधाधिकार वस्तुत उस विलम्ब निषेधाधिकार (Suspensive Veto) का ही दूसरा प्रथागत रूप है, जो सविधान द्वारा राष्ट्रपति को प्रदान किया गया है। मूल निषेधाधिकार क अन्तगत राष्ट्रपति किसी विधेयक की अस्वीकृति दस दिन के समय के अन्दर कर सकता है। पर यदि सत्र के अन्तिम दस दिनो म वह किन्ही विधेयको को बिना स्वीकार या अस्वीकार किय पडा रहने देता है, तो उन्ह काग्रेस फिर अपने ⅔ बहुमत स भी पारित नहीं कर सकती, क्योकि उसका सत्र समाप्त हो जाता है। परिणाम यह होता है कि वे विधेयक बिना अस्वीकृति के ही अस्वीकृत हो जाते हैं। यही कारण है कि इसे नियमित निषेधाधिकार न कह कर जेबी निषेधा-

धिकार कहा जाता है, क्योंकि (मके अन्तर्गत विधेयक राष्ट्रपति के यहाँ बिना किसी कार्यवाही के उसकी जेब मे चले जाते हैं।

अनेक राष्ट्रपतियो ने अपने निषेधाधिकार का प्रयोग किया है। राष्ट्रपति जैकसन (Jackson) ऐसे पहले राष्ट्रपति थे, जिन्होने सबसे पहले निषेधाधिकार का प्रयोग किया था। उन्होने ८ वर्ष मे १२ विधेयकों को अस्वीकार किया था। राष्ट्रपति क्लीवलंड (Cleveland) ने ५६४ विधेयक अस्वीकार किये थे। राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने ३७१ विधेयकों को नियमित निषेधाधिकार द्वारा तथा २६० विधेयकों को जेबी निषेधाधिकार द्वारा अस्वीकृत किया था। निषेधाधिकार के वास्तविक प्रयोग का अवसर न आने पाये, इसके लिए राष्ट्रपति पहले से भी कांग्रेस को इस बात की धमकी दे सकता है कि यदि उसने राष्ट्रपति की इच्छा के विरुद्ध कोई विधेयक पारित किया तो वह उसे अस्वीकृत कर देगा। राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने इस प्रकार की धमकी का पर्याप्त प्रयोग किया था। राष्ट्रपति ट्रूमन ने तो इस प्रकार की धमकी का अत्यधिक प्रयोग किया था, यद्यपि उनकी धमकियां अधिक सफल नहीं हुई थी।

अमेरिका का राष्ट्रपति भारत के राष्ट्रपति की तरह यद्यपि अध्यादेश तो जारी नहीं कर सकता, तथापि ऐसी प्रथा है कि वह घोषणायें जारी कर सकता है और उन घोषणाओं के माध्यम से कार्यपालिका के विविध विभागो मे कार्य किये जाने के नियम बना सकता है। कांग्रेस से अधिकार मिलने पर राष्ट्रपति साधारण व्यवस्थापन को निलम्बित भी कर सकता है और ऐसे नियम चालू कर सकता है, जिनका प्रभाव कानून जैसा ही होता है।

राष्ट्रपति क्षमादाता के रूप मे

प्राचीन काल के राजाओं की तरह राष्ट्रपति को क्षमादान[1] (Pardon) व छूट (Reprieve) देने का भी अधिकार है। अपने इस अधिकार के अन्तर्गत राष्ट्रपति किसी भी ऐसे व्यक्ति को, जो अपराध के लिए दण्डित किया जा चुका हो, क्षमादान दे सकता है। इस प्रकार क्षमादान दिये जाने के बाद अपराधी व्यक्ति उन सब परिणामो से बच जाता है, जो उसे कानून के अन्तर्गत भुगतने पडते। अपने उक्त अधिकार के अन्तर्गत वह किसी व्यक्ति को कानून के अन्तर्गत मिलने वाले दण्ड से भी छूट दे सकता है। क्षमादान जब किसी व्यक्ति समूह को सामान्य रूप से दिया जाता है, तो उसे साधारण रिहाई[1] (General amnesty) कहते हैं। वह किसी भी संघीय कर्मचारी को महाभियोग के अतिरिक्त अन्य किसी भी अपराध के लिये क्षमा कर सकता है। वह मृत्युदण्ड को आजीवन कारावास मे बदल सकता है अथवा अपराधी को पूरी छूट दे सकता है। वह दण्ड दिये जाने से पहले भी व बाद मे भी

---

1 The power vested in the President to grant pardon, to grant reprieve to order general amnesty and to show clemency come under his prerogatives

दया (Clemency) कर सकता है, पर उस दशा मे, जब किसी को पदच्युत करने का दण्ड दिया गया हो, राष्ट्रपति फिर से उसे उसी पद पर नियुक्त नही कर सकता।

इस प्रकार हम देखते है कि अमेरिका का राष्ट्रपति केवल मुख्य कार्यपालक (Chief Executive) ही नही है, वरन् यह और भी बहुत कुछ है। परोक्ष रूप से वह व्यवस्थापक (Legislator) भी है, क्योकि काग्रेस अधिकाश व्यवस्थापन उन आवश्यकताओ को ही ध्यान मे रखकर करती है, जिनसे राष्ट्रपति उसे अपने सन्देशा म अवगत कराता है। व्यवस्थापन के विषय म जो निषेधाधिकार राष्ट्रपति को प्राप्त है, उसके द्वारा व्यवस्थापन के क्षेत्र म उसका काफी प्रभुत्व हो जाता है। वही स्थल, जल व वायु सेनाओ का प्रमुख सेनापति (Commander-in chief) है। उच्च पदो की नियुक्ति वही करता है यद्यपि उनका पुष्टिकरण सीनेट द्वारा होता है। पदाधिकारियो को पृथक करना तो पूर्णत उसी के हाथ की बात है। वह युद्ध को अनिवार्य बना सकता है। वह अपने देश की ओर से अन्य देशो के साथ सधि तथा प्रकट व गुप्त समझौते कर सकता है। वह एक दल का ही नेता नही होता, वरन् वह सम्पूर्ण राष्ट्र का नेता होता है। अमेरिका के शासनतन्त्र की शक्तिया, यदि पूर्णत नही, तो अधिकाशत उसी मे निहित है।

राष्ट्रपति का मन्त्रिमण्डल

मन्त्रिमण्डल इगलड मे भी है और अमेरिका म भी पर दोनो देशो के मन्त्रिमण्डल एक दूसरे से पूर्णत भिन्न है। दोनो देशो के मन्त्रिमण्डलो की स्थिति का अतर किसी लेखक के इन शब्दो मे बिल्कुल ठीक ही दर्शाया गया है कि "इगलण्ड का मन्त्रिमण्डल ऐसे सहयोगियों का समूह है, जो समान रूप से व्यवस्थापिका के प्रतिनिधि व उसके प्रति उत्तरदायी है, यद्यपि उनका नेतृत्व प्रधान मन्त्री करता है, जो अपने समानपदियो म न्यूनाधिक रूप से प्रथम होता है जब कि अमेरिका का मन्त्रिमण्डल राष्ट्रपति का परिवार मात्र है।"[1] प्रस्तुत प्रकरण मे उसकी रचना आदि का विवेचन करते हुये, हम यही देखेंगे कि राष्ट्रपति व मन्त्रिमण्डल के अन्य सदस्यों के क्या पारस्परिक सम्बन्ध है तथा इगलड के मन्त्रिमण्डल की तुलना म उसकी क्या स्थिति है।

मन्त्रिमण्डल का सगठन

अमेरिका के मन्त्रिमण्डल मे विविध विभागो के सचिव होते है, जिनकी सख्या इस समय १० है। ये सब व्यक्ति वे ही होते है, जो राष्ट्रपति के विश्वास के होते हैं। उनकी स्थिति केवल वैयक्तिक सहायको (Personal Assistants) की होती है, तथा

---

1 The British Cabinet is a team of colleagues who are equally representative of and responsible to the legislature though led by a Prime Minister who is more or less, first among his equals, while the American cabinet is only the President s family'

उनका काय कायपालन के क्षेत्र म राष्ट्रपति की सहायता करना होता है। सीनट की स्वीकृति से उनकी नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाती है, यद्यपि सीनेट न कदाचित् कभी भी राष्ट्रपति द्वारा की हुई नियुक्तिया को अस्वीकार नही किया है। उनम स कोई भी काग्रेस का सदस्य नही होता और न व उसके प्रति उत्तरदायी ही होत हैं। अपने मन्त्रिमण्डल के सदस्यो क चयन करने म राष्ट्रपति का अनक बाता का ध्यान रखना पडता है। सबसे पहला ध्यान उस उन व्यक्तिया व व्यक्ति समूह के नताओ का रखना पडता है, जिनके कारण उसे अपने निर्वाचन म महत्वपूण सहायता मिली होती है। यदि अपन ही दल म कुछ मतभेद होत है और उनके कारण यदि उसी का दल कुछ समूहो म विभाजित हुआ होता है, तो उस मतभेद रखन वाले समूहा का भी सन्तुष्ट करन की दृष्टि स सदस्यो का चयन करना पडता है। राष्ट्रीय सकट के समय कभी कभी उस एसे लोगो को भी अपन मन्त्रिमण्डल म सम्मिलित करना पडता है जो विपक्षी दल के होत हैं। राष्ट्रपति रूजवेल्ट का अपन युद्ध कालीन मन्त्रिमण्डल म रिपब्लिकन दल के हैनरी एल० स्टिमसन (Henry L Stimson) व फ्रक नौक्स (Frank Knox) को सम्मिलित करना पडा था तथा उन्ह क्रमश युद्ध व समुद्र सना के विभाग देन पडे थे।

मन्त्रिमण्डल की कानूनी स्थिति

कायपालिका का पहला विभाग सन् १७८९ मे स्थापित किया गया था। उस समय काग्रेस को इस बात का स्वप्न म भी ध्यान नही था कि मन्त्रिमण्डल के य अधिकारी इस प्रकार काय करेंगे, जिस प्रकार वे अब करते है। वस्तुत जिस अधिनियम द्वारा वित्त विभाग की स्थापना की गई थी, उसमे परोक्ष रूप से इस बात का प्रयत्न भी किया गया था कि वित्त सचिव पर काग्रेस का नियत्रण रह। प्रारम्भ म वस्तुत सीनट की स्थिति ऐसी थी कि वह राष्ट्रपति की परामशदात्री समिति के रूप म काय कर सकती थी। इसी कारण सविधान मे इस बात की व्यवस्था की गई थी कि सीनेट राष्ट्रपति द्वारा की हुई नियुक्तियो व उसके द्वारा की गई सन्धियो का पुष्टिकरण किया करेगी। प्रारम्भ मे उसका आकार भी इतना छोटा था कि वह राष्ट्रपति की परामशदात्री समिति क रूप म काय कर सकती थी। पर काग्रेस ने सीनेट को भले ही राष्ट्रपति की परामशदात्री समिति समझा हो सयुक्त राज्य के पहले राष्ट्रपति न ही अपना परामर्शदाता उन चार सचिवो को माना था, जो उस समय उसके साथ मन्त्रियो की तरह काम करत थे—यह अवश्य था कि उनक लिये तब तक मन्त्रिमण्डल शब्द का प्रयोग नही किया गया था। अपना परामशदाता मान कर वह विविध विभागो के उन सचिवो से प्रशासन के मामलो म उनकी राय लेता था और विश्वासपात्र सहायको की तरह उनसे काम लेता था। धीरे धीरे राष्ट्रपति के अधीन काम करने वाले इन सचिवो का रूप सामूहिक हो गया और सन् १७९३ स उनके लिये मन्त्रिमण्डल (Cabinet) शब्द का प्रयोग होने लगा।

इस प्रकार हम देखते हैं कि अमेरिका के राष्ट्रपति का मन्त्रिमण्डल किसी संवैधानिक कानून का उत्पादन नही है, वरन् उसका अस्तित्व प्रथागत है। जैसा टफ्ट ने कहा है "मन्त्रिमण्डल केवल राष्ट्रपति की इच्छा का उत्पादन है। यह एक ऐसी संस्था है जिसका कोई कानूनी व संवैधानिक आधार नही है। उसका अस्तित्व केवल प्रथागत है। यदि राष्ट्रपति उसे समाप्त करना चाहे, तो वह कर सकता है।'[1]

राष्ट्रपति व मन्त्रिमण्डल के सम्बन्ध

राष्ट्रपति की इस सहायक समिति को मन्त्रिमण्डल कहना वस्तुत एक भूल है। मन्त्रिमण्डलीय शासन वस्तुत संसदीय शासन व्यवस्था की विशेषता है। उसके अतर्गत मन्त्रिमण्डल के सदस्य व्यवस्थापिका के सदस्य होते है और वे उसके प्रति उत्तरदायी होते हैं। जैसा इगलण्ड, फ्रांस अथवा भारत मे है, वे सभी देश की वास्तविक कार्यपालिका के सदस्य होते है। अमरिका के राष्ट्रपति के मन्त्रिमण्डल के सदस्यो की स्थिति ऐसी नही है और न वे सभी देश की वास्तविक कार्यपालिका के सदस्य होते है। वहाँ वास्तविक कार्यपालक केवल एक व्यक्ति अर्थात् राष्ट्रपति होता है और मन्त्रिमडल के अन्य सदस्य केवल उसके सहायक मात्र होते है। राष्ट्रपति व मन्त्रिमण्डल के अन्य सदस्य परस्पर समानपदी नही होते और न राष्ट्रपति उन 'समानपदियो मे प्रथम' (Primus inter pares) ही होता है, जैसा इगलण्ड का प्रधानमन्त्री होता है। अमेरिका का राष्ट्रपति अपने मन्त्रियो की तुलना मे समानपदी न होकर उनका स्वामी होता है। वह अपने मन्त्रियो के परामर्श को ठुकरा सकता है और प्राय ठुकरा भी देता है। उनका परामर्श केवल परामर्श ही होता है तथा उसे मानना या न मानना राष्ट्रपति की इच्छा पर निर्भर होता है। गृह युद्ध के समय राष्ट्रपति लिंकन ने मन्त्रिमण्डल के लोगो से बहुत कम परामर्श लिया था। राष्ट्रपति रूजवेल्ट तथा विल्सन अपने मन्त्रिमण्डल के सदस्यो को केवल प्रशासनिक अधिकारियो के रूप मे समझते थे तथा उन्हे नीति के मामले मे अपना परामर्शदाता नही मानते थे। राष्ट्रपति विल्सन ने जो अपना युद्ध सदेश दिया था उसे उन्होने अपने मन्त्रिमण्डल को पढकर तक नही सुनाया था, क्योंकि वह नही चाहते थे कि मन्त्रिमण्डल के लोग उसमे किसी संशोधन की बात करे। रूजवेल्ट के समय मे मन्त्रिमण्डल की बैठको का महत्व ही बहुत अधिक नही रहा था। युद्ध मन्त्री श्री स्टिम्सन के शब्दो मे "उनका प्रमुख उपयोग यही था

---

1 Cabinet is mere creation of the President's will It is an extra statutory and extra constitutional body It exists only by custom If the President desired to dispense with it he could do so

—*Taft*

कि बैठको क समाप्त होने के बाद राष्ट्रपति से व्यक्तिगत रूप मे बात करने के लिये व्हाइट हाउस जाया जा सकता था।'[1]

अमेरिका के मत्रिमण्डल की बैठकों का वस्तुत वह महत्व नही है, जो इगलण्ड के मत्रिमण्डल की बठकों का है। अमेरिका मे मत्रिमण्डल की बठकें उस प्रकार नियमित रूप से नहीं होती, जिस प्रकार वे इगलण्ड म होती हैं। वहाँ राष्ट्रपति, जब आवश्यक समझता है, मत्रिमण्डल की बैठक बुला लेता है। उसकी बठकों की कार्यवाही प्राय गुप्त होती है। उनका कोई लेखा नहीं रखा जाता। प्रत्येक विभाग के मामलो के विषय म राष्ट्रपति विभागो के मत्रियो से पृथक पृथक वार्ता करता है। अत पूरे मत्रिमण्डल की बैठका म केवल वे ही प्रश्न विचारार्थ आते है, जो सामान्य नीति से सम्बन्धित होते ह। विविध विषयो पर मत बहुत कम लिये जाते हैं तथा यदि वे लिये भी जाते है, तो उनका ध्येय राय जानने के अतिरिक्त और कुछ नही होता, क्योंकि मतदान के परिणाम स्वरूप बठक के सदस्यो की राय की जो अभिव्यक्ति होती है, उसे मानने तथा उस पर चलने के लिये राष्ट्रपति बाध्य नहीं होता। राष्ट्रपति लिंकन क कार्यकाल की बात है कि उ होने अपनी ओर से काई प्रस्ताव मत्रिमण्डल की स्वीकृति के लिये मत्रिमण्डल की बैठक म प्रस्तुत किया। केवल राष्ट्रपति को छोडकर अ य सभी सातो सदस्य उस प्रस्ताव के विरुद्ध थे। राष्ट्रपति के बहुत कुछ प्रस्ताव के पक्ष म कहने पर भी व सदस्य विरोध मे ही रहे। राष्ट्रपति अपने प्रस्ताव पर डटे रह कर उसे क्रियान्वित करना चाहत थे। अत राष्ट्रपति ने धीरे स यह कह कर कि 'सात ना और एक हा, पर चलेगी एक हाँ की ही'' प्रस्ताव पर विचार करना ही बन्द कर दिया। इससे यह स्पष्ट है कि मत्रिमण्डल की बैठकों का व उस राय का क्या महत्व होता है, जो उसके सदस्य उनम व्यक्त करते है, तथा जो राष्ट्रपति की राय से मेल नही खाती। यह सब होते हुये भी विविध विभागो म सामजस्य बनाये रखने के लिये तथा प्रशासनिक कार्यक्रम का निर्धारण करने की दृष्टि से मत्रिमण्डल की बठका का महत्वपूर्ण उपयोग है।

ऊपर जो कुछ कहा गया है, उससे यह स्पष्ट है कि अमेरिका म मत्रिमण्डल राष्ट्रपति का परिवार मात्र है, जिसका वह प्रमुख है तथा उसका रूप प्राय वसा ही रहता है जैसा राष्ट्रपति बनाता है। कानून के अन्तर्गत उसका कोई अस्तित्व नहीं है और इसलिये उस पर काग्रेस का कोई नियत्रण नही है। राष्ट्रपति जकसन (Jackson) के समय इस बात पर विवाद उठा था और सीनट ने यह चाहा था कि उसे किसी उस पत्र की बातो से अवगत कराया जाय, जो राष्ट्रपति न अपने मत्रिमण्डल क

---

1 They were useful principally as a way of getting into the White House to have a word with the President in private after the meetings were over'

—Stimson

सदस्यो को सुनाया था। राष्ट्रपति न सीनट की इस बात का विरोध करते हुये पूरे जोर से कहा था कि "मन्त्रिमडलीय समिति के रूप मे काम करन वाले विभागो के प्रमुखो स मौखिक या लिखित रूप म किय गय किसी पत्र व्यवहार का विवरण दने के लिये मुझम कहन का व्यवस्थापिका की इस शाखा को कौन सा सवधानिक अधिकार प्राप्त है, यह मुझे सीखना है। व जो कुछ भी करते हैं, उसके लिय काग्रेस उन्ह सामूहिक रूप स उत्तरदायी नही बना सकती।[1]

इस प्रकार यह पूणत स्पष्ट है कि मन्त्रिमण्डल क सदस्यो का काग्रेस के सम्पक म आने का कोई अधिकार नही है। उनका जो कुछ सम्पक है, वह केवल राष्ट्रपति म ही है। उन्ह उन्ही के अधीन होकर काय करना पडता है तथा उन पर राष्ट्रपति का पूरा नियन्त्रण रहना है। पिछले समय मे कुछ राष्ट्रपतियो ने अपने कायकाल म मन्त्रिमण्डल की काय विधि म कुछ नवीन बातो का समावेश किया है, पर उनम उसकी कानूनी स्थिति म कोई परिवतन नही हुआ है। उदाहरणाथ, राष्ट्रपति ट्रूमन मन्त्रिमण्डल की साप्ताहिक बठका का कायक्रम पहल स ही सदस्या के पास भेज दिया करत थ, जिमस सदस्य कायक्रम मे विषयो पर तयार होकर आ सक। राष्ट्रपति आइजनहोवर न एक मन्त्रिमण्डलीय सचिवालय (Cabinet Secretariat) बना दिया था जिसमे सदस्यगण उस विषय की सूचना सचिवालय को दकर उसे बैठक के कायक्रम मे सम्मिलित करा सकें, जिस पर बठक म विचार होना व आवश्यक समझ। आइजनहोवर का विचार यह भी था कि प्रत्यक विभाग का मत्री अपने अपने विभाग का स्वतन्त्र व उत्तरदायी कायकर्ता है और इसम उनके काल से विभाग प्रमुखो म किसी हद तक विभागवाद की वृत्ति भी पनपी है। य सब नवीनताय स्थाई बनती हैं या नही, यह भविष्य ही बतायगा। मन्त्रिमण्डल की क्या स्थिति है यह कानून द्वारा निर्धारित न होकर सदा परम्पराओ से निधारित होता रहा है तथा प्रत्यक राष्ट्रपति उसे जैसा चाहता है, बना लता है।

राष्ट्रपति व काग्रेस

अमेरिका की सवैधानिक व्यवस्था शक्ति क पृथक्करण के सिद्धान्त पर आधारित है। परिणामस्वरूप वहाँ शासन के तीनो अग अर्थात् व्यवस्थापिका, कायपालिका तथा न्यायपालिका एक दूसरे से पूणत पृथक है। इस कारण यह स्पष्ट ही है कि राष्ट्रपति (जो कायपालिका का मूत रूप है) तथा काग्रेस (जो वहा की व्यवस्थापिका

---

[1] 'I have yet to learn under what constitutional authority that branch of legislature has a right to require of me an account of any communication either verbally or in writing made to the heads of departments acting as Cabinet Council Congress' cannot hold them to account collectively for anything that they do

—*Jackson*

है) के मध्य कोई प्रत्यक्ष सम्बंध नहीं हो सकता। संविधान के अनुसार जो स्वतन्त्रता की स्थिति राष्ट्रपति व कांग्रेस दोनों को प्राप्त है, वह उन्हें अति निकट प्राय नहीं आने देती। दोनों ही जनता द्वारा निर्वाचित होने के कारण अपने-अपने को एक दूसरे से अधिक महत्वपूर्ण समझते हैं और अपने अपने अधिकारों व सम्मान की रक्षा करने के लिए दोनों ही एक दूसरे से अधिक सतर्क रहते हैं। राष्ट्रपति न तो कांग्रेस का सदस्य होता है और न वह उसके प्रति किसी भी प्रकार उत्तरदायी होता है। राष्ट्रपति अपने पद पर राष्ट्रीय निर्वाचन के परिणाम स्वरूप आता है। परिणामस्वरूप वह अधिकांश समस्याओं पर राष्ट्रीय दृष्टिकोण से विचार करता है। इसके विपरीत कांग्रेस उन सदस्यों की संस्था है, जो अपने अपने राज्यों में क्षेत्रीय आधार पर चुन कर आते हैं। परिणामत समस्याओं पर विचार करने का उनका ढंग उनके क्षेत्रीय दृष्टिकोण से प्रभावित रहता है। ऐसी स्थिति में यह स्पष्ट है कि उनमें प्रत्यक्ष सामंजस्य नहीं हो सकता। इङ्गलैण्ड के राजा अथवा भारत के राष्ट्रपति की तरह उसे कांग्रेस का साधारण अधिवेशन बुलाने, उसे स्थगित करने अथवा कांग्रेस का विघटन करने का भी कोई अधिकार प्राप्त नहीं है। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि शक्ति के पृथक्करण पर आधारित होने के कारण अमरिका की शासन व्यवस्था में राष्ट्रपति व कांग्रेस में किसी प्रकार के प्रत्यक्ष सहयोग की आशा नहीं की जा सकती।

पर उपर्युक्त से यह भी नहीं समझना चाहिये कि उन दोनों में किसी भी प्रकार का सम्बंध नहीं है। जैसा नियन्त्रण व सतुलन के सिद्धान्त के प्रसंग में कहा गया है शासन के तीनों ही अंग एक दूसरे पर नियंत्रण रखते है और इस प्रकार सब में शक्ति का सन्तुलन बना रहता है। राष्ट्रपति व कांग्रेस भी परस्पर एक दूसरे पर किसी न किसी रूप में नियन्त्रण रखते है, और उसके परिणामस्वरूप उनके परस्पर सम्बन्ध बने रहते हैं तथा शक्ति का सतुलन बना रहता है। आगे के प्रकरण में हम इसी बात पर विचार करेंगे कि किस प्रकार दोनों एक दूसरे को प्रभावित करते है तथा उनके पारस्परिक सम्बंध क्या है।

राष्ट्रपति कांग्रेस के कार्यों को कैसे प्रभावित करता है ?

संविधान के शक्ति के पृथक्करण के अनुसार व्यवस्थापन के क्षेत्र में कांग्रेस का एकाधिकार है। राष्ट्रपति को उससे कोई प्रयोजन नहीं है। पर जो वास्तविकता है उसके अनुसार यह नहीं कहा जा सकता कि राष्ट्रपति को व्यवस्थापन कार्य से कोई प्रयोजन नहीं है। संविधान में स्वयं यह दिया हुआ है कि 'राष्ट्रपति समय-समय पर संघ की स्थिति के विषय में कांग्रेस को सूचना देगा तथा ऐसे प्रस्तावों की सिफारिश उसके विचारार्थ करेगा, जिन्हें वह आवश्यक व उपयोगी समझेगा।'[1] इस व्यवस्था

---

1 'The President shall from time to time give to the congress information of the State of the Union, and recommend to their consideration such measures as he shall judge necessary and expedient '

—*American Costitution*

के अनुसार राष्ट्रपति का अधिकार है कि वह समय समय पर कांग्रेस को अपना वह सदेश देता रहे, जिसे सघ की दशा का सन्देश (The State of the Union Message) कहा जाता है। राष्ट्रपति अपना यह सन्देश प्रतिवर्ष देता है। इस सन्देश मे वह देश की सामान्य दशा का विवेचन करते हुए कांग्रेस को सुझाव देता है कि देश की दशा व परिस्थितियो का मुकाबला करने के लिये सामान्यत किस प्रकार का व्यवस्थापन आवश्यक है। उसके अन्तर्गत वह विशिष्ट कानूनो के निर्माण का सुझाव भी भेजता है। इसमे सन्देह नही, सवैधानिक दृष्टि से राष्ट्रपति द्वारा इस प्रकार प्रस्तावित कानूनो के निर्माण के लिये कांग्रेस बाध्य नही है, तथापि बिना किसी गभीर कारण के कांग्रेस राष्ट्रपति के प्रस्तावो को ठुकराने का साहस भी नही कर सकती, क्योकि उसे भी अनेक बातो के लिये राष्ट्रपति पर निर्भर होना पडता है। सघ की स्थिति सम्बन्धी आदेशो का इतिहास बताता है कि राष्ट्रपति के सन्देशो का प्राय आदर ही होता रहा है। राष्ट्रपति वाशिंगटन के प्रतिनिधि अलक्जेण्डर हैमिल्टन ने पहली ही वर्ष कई महत्वपूर्ण व्यवस्थापन सम्बन्धी प्रस्ताव कांग्रेस के समक्ष रखे थे तथा कांग्रेस की ओर से उन पर उचित ध्यान दिया गया था। राष्ट्रपति जफरसन सन्देशो का अत्यधिक प्रयोग न करके परोक्ष रूप से कांग्रेस द्वारा आवश्यक व्यवस्थापन सम्बन्धी सुझाव दिया करते थे। बीच मे कुछ राष्ट्रपतियो ने सन्देश भेजने के अपने इस अधिकार का प्रयोग अधिक नही किया, तथापि यह प्रथा चलती ही रही और राष्ट्रपति रूजवेल्ट और उससे भी अधिक राष्ट्रपति विल्सन ने कांग्रेस को व्यवस्थापन सम्बन्धी सुझाव देने मे व्यक्तिगत नेतृत्व किया। अब सन्देश भेजने का काय राष्ट्रपति का एक नियमित काय हो गया है तथा व्यवस्थापन का अधिकाश कांग्रेस द्वारा राष्ट्रपति के सन्देशो के आधार पर ही किया जाता है। इसमे सन्देह नही कि राष्ट्रपति के सन्देशो मे जो कुछ कहा जाता है, उसकी आलोचना भी होती है, तथापि यह भी निस्सन्देह है कि कांग्रेस यह चाहती रहती है कि राष्ट्रपति व्यवस्थापन सम्बन्धी अपनी आवश्यकताओ से उसे अवगत रखे। राष्ट्रपति के सन्देश से ही वस्तुत कांग्रेस के व्यवस्थापन कायक्रम का श्रीगणेश होता है।

व्यवस्थापन कायक्रम के श्रीगणेश के बाद वह अन्त तक उसकी इच्छा के अनुकूल चलता जाय, ऐसा कराने के लिये भी राष्ट्रपति अन्य अनेक विधियो से सक्षम रहता है। मुख्य कायपालक (Chief Executive) होने के नाते, उसे अनेक ऐसे अधिकार प्राप्त हैं जिनके सहारे वह कांग्रेस सदस्यो को अपने पक्ष मे काय करने के लिये राजी कर सकता है। जैसा पहले कहा गया है मुख्य कायपालक के रूप मे राष्ट्रपति को उच्च पदो पर नियुक्तियाँ करने का अधिकार प्राप्त है। प्रमुख कांग्रेस सदस्यो की इच्छा के अनुकूल नियुक्तियाँ करके वह उन्हें व्यवस्थापन सम्बन्धी काय के लिये अपने अनुकूल बना सकता है। उसकी उचित इच्छा का आदर न करने वाले कांग्रेस सदस्यो का उनके द्वारा दिये हुये लाभो को छीन लिये जाने का भय दिखाकर भी वह विरोधी सदस्यो को अपने अनुकूल बना सकता है। इसके अतिरिक्त कांग्रेस सदस्यो से व्यक्ति-

गत सम्पर्क स्थापित करके व उन्हें आन्तरिक प्रशासनिक आवश्यकताओं से तथा विदेशों की परिस्थितियों से अवगत कराके भी राष्ट्रपति कांग्रेस सदस्यों को अपनी आवश्यकता के अनुकूल व्यवस्थापन कराने के मार्ग पर ला सकता है।

इसके अतिरिक्त एक प्रमुख राजनैतिक दल का नेता होने के कारण भी राष्ट्रपति अपनी इच्छा का व्यवस्थापन कराने की स्थिति में होता है। जिस राजनैतिक दल का नेता राष्ट्रपति होता है, उसी दल के सदस्य भी कांग्रेस के सदस्य होते हैं। प्रायः तो ऐसा होता है कि उसी दल के सदस्यों का कांग्रेस में बहुमत भी होता है। दल के नेता के रूप में राष्ट्रपति जो व्यवस्थापन कार्य चाहता है वह प्रायः दलीय कार्यक्रम के अनुसार होता है। अतः कांग्रेस में उसके दल के सदस्य स्वयं इस बात के लिये प्रयत्नशील रहते हैं कि उनके नेता द्वारा दिया हुआ व्यवस्थापन कार्यक्रम कांग्रेस द्वारा क्रियान्वित हो जाय। इस प्रकार राष्ट्रपति व कांग्रेस सदस्यों के दलीय सम्बन्ध भी राष्ट्रपति को अपने अनुकूल व्यवस्थापन कराने में सहायक सिद्ध होते हैं। अन्त में राष्ट्र का वह नेतृत्व भी, जो उसे राष्ट्रपति के रूप में प्राप्त होता है, अपने अनुकूल व्यवस्थापन कार्य कराने में सहायक सिद्ध होता है। राष्ट्रपति दलीय नेता ही नहीं होता, वरन वह सम्पूर्ण राष्ट्र का भी नेता होता है। सम्पूर्ण राष्ट्र का नेता होने के नाते वह प्रेस, सार्वजनिक बैठकों, रेडियो व टेलिविजन आदि के द्वारा जनमत को अपने द्वारा प्रस्तावित व्यवस्थापन कार्यक्रम के अनुकूल बना कर भी कांग्रेस को उसे क्रियान्वित करने के लिये बाध्य कर सकता है। इस प्रकार हम देखते हैं कि अनेक तरह से राष्ट्रपति ऐसी स्थिति में है कि वह संघ की स्थिति के सन्दर्भ में प्रस्तावित व्यवस्थापन कार्यक्रम को कांग्रेस द्वारा पूरा करा सके।

जहां तक व्यवस्थापन के अन्त का प्रश्न है, सारे विधेयक कांग्रेस द्वारा पारित होकर अन्तिम स्वीकृति के लिये राष्ट्रपति के पास ही जाते हैं। उनके विषय में, जैसा पहले कहा जा चुका है, उसे दो प्रकार के निषेधाधिकार प्राप्त हैं। अतः यदि वह यह देखता है कि उसके अनेक प्रयत्नों के परिणाम स्वरूप भी यदि कोई विधेयक प्रशासन की आवश्यकताओं के अनुकूल नहीं हो सका है, तो वह ऐसे विधेयक को अस्वीकृत कर देता है। राष्ट्रपति द्वारा इस प्रकार अस्वीकृत विधेयक पुनः कांग्रेस को विचारार्थ भेजे जाते हैं, और उसके द्वारा पुनः पारित किये जाने के लिये यह आवश्यक होता है कि कांग्रेस का प्रत्येक सदन उसे अपने ⅔ बहुमत से पारित करे। इस तरह कुछ समय व्यतीत होता है तथा सब सदस्यों को यह विदित हो जाता है कि राष्ट्रपति विधेयक के उस रूप के विरुद्ध है, जिसमें उसे कांग्रेस ने पारित किया है। परिणाम स्वरूप प्रत्येक सदन का ⅔ बहुमत प्राप्त हो सके, इसके लिये कांग्रेस को विधेयक का संशोधन कर उसे राष्ट्रपति के दृष्टिकोण के अनुकूल बनाने के लिये बाध्य होना पड़ता है। विधेयकों को अस्वीकृत करने की यह शक्ति यद्यपि केवल विलम्ब निषेधाधिकार (Suspensive Veto) की शक्ति है तथापि अपनी इस शक्ति के कारण राष्ट्रपति कांग्रेस से अपनी मनवाने के लिये बहुत कुछ करने की स्थिति में रहता है।

निषेधाधिकार का प्रयोग राष्ट्रपति एक अन्य प्रकार से भी करता है, जिसमे रूप जेबी निषेधाधिकार (Pocket Veto) का हो जाता है। अपने जेबी धिकार द्वारा ता राष्ट्रपति उन विधेयको को जो काग्रेस के सत्र के अन्तिम १० ा पारित हो तथा जिन्हें वह वाछनीय न समझे पूणत समाप्त कर सकता है। ति के निषेधाधिकार की व्यवस्था यह है कि उस किसी विधेयक को स्वीकृत अस्वीकृत करने के लिये १० दिन का समय दिया जाता है। उन दस दिनो म ह किसी विधेयक को स्वीकार कर लता है, तो भी और यदि उसे अस्वीकार ता है, तो भी काग्रेस के प्रत्यक सदन के ⅔ की स्वीकृति के पश्चात विधेयक बन जाता है यदि काग्रेम का सत्र चालू हो। पर यदि किसी विधेयक को दिनो के अन्दर राष्ट्रपति न तो स्वीकार करे और न अस्वीकार करे ादि उन दस दिनो की समाप्ति स पहल ही काग्रेस का सत्र समाप्त हो जाय, त प्रकार अनिश्चय की दशा मे राष्ट्रपति के पास जो विधेयक पडे रह हैं, वे स्वय समाप्त हो जाते है। अपन इस निषेधाधिकार के द्वारा भी राष्ट्रपति स्थिति मे रहता है कि अवाछनीय व्यवस्थापन को समाप्त कर सके। राष्ट्रपति ा इतिहास बताता है कि अनक राष्ट्रपतियो न निषेध सम्बन्धी अपन अधिकार ास्तविक प्रयोग किया है और बहुत कम अवसर ऐसे हुये हैं जब राष्ट्रपति द्वारा किय हुये निषेधा को काग्रेस ने ठुकरा दिया हो। आंकडे बतात हैं कि पहले वष मे ४५१ बार निषेधाधिकार का प्रयोग किया गया, पर उनम से केवल २६ ों को काग्रेस ने नही माना तथा उन २६ निषेधो मे से आधे से अधिक एण्ड्रयू सन (Andreu Johnson) के कायकाल मे हुये। राष्ट्रपति रूजवल्ट के १२ कायकाल मे उन्होने ६३१ विधेयको पर निषेधाधिकार का प्रयोग किया, पर द्वारा निषिद्ध किये हुये केवल ६ विधेयको को काग्रेस ने पुन पारित किया। ति ट्रूमन ने अपने कायकाल मे २५१ बार निषेधाधिकार का प्रयोग किया, पर से केवल १२ को काग्रेस न नही माना। राष्ट्रपति आइजनहोवर ने निषेधाधिकार योग केवल १३७ बार किया पर उनके द्वारा निषिद्ध विधेयको म से एक को ाग्रस ने फिर से पारित नही किया।

इस प्रकार हम देखते हैं कि राष्ट्रपति व्यवस्थापन के सम्बन्ध म काग्रेस के कलाप पर पर्याप्त प्रभाव डालता है। काग्रेस राष्ट्रपति के सन्देश म दी हुई प्रेरणा वस्थापन काय प्रारम्भ करती है, वह उसे पूरा करने मे उससे माग दशन प्राप्त ी है और उसके द्वारा इस प्रकार किये हुये व्यवस्थापन का अन्त भी काफी हद राष्ट्रपति के हाथ मे ही रहता है।

न राष्ट्रपति के कार्यों को कसे प्रभावित करती है ?

काग्रेस पर राष्ट्रपति के प्रभाव के विषय मे जो कुछ ऊपर कहा गया है, उससे नही समझा जाना चाहिय कि काग्रेस राष्ट्रपति के पूण नियन्त्रण मे चलती है।

वस्तुतः कांग्रेस की भी अनेक ऐसी शक्तियाँ हैं, जिनसे वह राष्ट्रपति के क्रिया कलाप पर प्रभाव डालती है।

जहाँ तक राष्ट्रपति की कार्यपालक शक्तियों का सम्बन्ध है, उनके प्रयोग में कांग्रेस राष्ट्रपति की सहभागिनी है। मुख्य कार्यपालक के रूप में राष्ट्रपति उच्च पदों की नियुक्तियाँ करता है। परराष्ट्र नीति के संचालक के रूप में वह विदेशों से संधियाँ करता है तथा आवश्यकता पड़ने पर युद्ध का संचालन भी करता है। पर अपने इन सब कार्यों के सम्पादन में उसे किसी न किसी रूप में कांग्रेस पर निर्भर होना पड़ता है। जहाँ तक उच्च पदों की नियुक्तियों का प्रश्न है, उसे उनके पुष्टिकरण के लिये कांग्रेस के एक सदन सीनेट का मुँह ताकना पड़ता है, क्योंकि संविधान के अनुसार राष्ट्रपति द्वारा की हुई नियुक्तियों का पुष्टिकरण सीनेट द्वारा होना आवश्यक है। संधियों के विषय में भी यह आवश्यक है कि वे देश पर लागू तभी हो सकती हैं जब सीनेट २/३ बहुमत से उनका पुष्टिकरण कर दे। अतः परराष्ट्र सम्बन्धों के संचालन में भी राष्ट्रपति को बहुत कुछ सीनेट पर निर्भर करना पड़ता है। सीनेट की विदेशी मामलों की समिति वस्तुतः सदा राष्ट्रपति की परराष्ट्र नीति पर दृष्टि रखती है तथा राष्ट्रपति को उसकी राय का उचित आदर करना पड़ता है। विदेशों के साथ युद्ध की घोषणा करने से पहले भी राष्ट्रपति के लिये यह आवश्यक होता है कि वह इस सम्बन्ध में प्रतिनिधि सभा व सीनेट की सम्मिलित स्वीकृति प्राप्त कर ले। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि उसके कार्यपालन सम्बन्धी कार्यों पर कांग्रेस का पर्याप्त प्रभाव रहता है तथा उसके अनेक कार्य ऐसे हैं, जिनमें कांग्रेस सहभागिनी रहती है।

जहाँ तक व्यवस्थापन कार्य का सम्बन्ध है कांग्रेस राष्ट्रपति की इच्छाओं व प्रशासन की आवश्यकताओं का ध्यान अवश्य रखती है, पर वह पूर्णतः राष्ट्रपति के इशारे पर चलती हो, ऐसी बात नहीं है। जो सन्देश राष्ट्रपति व्यवस्थापन के विषय में कांग्रेस को भेजता है कांग्रेस उसके अनुसार व्यवस्थापन करने का प्रयत्न तो अवश्य करती है, पर उसका अक्षरशः पालन करने के लिये वह बाध्य नहीं है। वह यदि चाहे तो सन्देश के अनुसार चलने से स्पष्टतः मना भी कर सकती है। आखिर, राष्ट्रपति का सन्देश सन्देश ही होता है आदेश नहीं होता। राष्ट्रपति के निषेधाधिकार का प्रयोग भी उसके द्वारा अपनी सनक के अनुसार नहीं किया जा सकता। यदि राष्ट्रपति बिना किसी औचित्य के कांग्रेस द्वारा पारित विधेयकों को अस्वीकार करने लगे तो कांग्रेस यह सहन नहीं कर सकती और राष्ट्रपति को सही मार्ग पर आने के लिये बाध्य कर सकती है। वस्तुतः राष्ट्रपति को पदच्युत करने का ऐसा अधिकार कांग्रेस को प्राप्त है, कि वह उसके भय मात्र से राष्ट्रपति को औचित्य पर चलने के लिए बाध्य रख सकती है। कांग्रेस को राष्ट्रपति के विरुद्ध महाभियोग (Impeachment) लगाने का अधिकार है। इस सम्बन्ध में जो व्यवस्था है उसके अनुसार प्रतिनिधि सभा को यह अधिकार है कि देशद्रोह, रिश्वत, भ्रष्टाचार, अभद्रता व अन्य गम्भीर अपराधों के लिए वह राष्ट्रपति पर यह अभियोग लगा सके। प्रतिनिधि सभा अभियोग लगाती तथा उसकी जाँच करने

क सीनेट सयुक्त राष्ट्र के मुख्य न्यायमूर्ति (Chief Justice) की अध्य-
मकी सुनवाई करती है तथा उस पर निणय देती है ।
स प्रकार हम देखते ह कि राष्ट्रपनि व काग्रेस दोनो सविधा ा की व्यवस्थाओ
आ के अनुसार एक दूसरे के कार्यो को प्रभावित करत है तथा अपन मबधा
अन्यो याश्रित ह ।

SELECT READINGS

American Government and Politics
The American Political System
The President Office and Powers
n and McHenry American System of Government
The American President
The American Presidency
The Government of the United States
Ray Essentials of American Government
American Government and Politics

१८
अमेरिका की न्यायपालिका

"यह वह सीमेन्ट है, जिसने सम्पूर्ण संघीय ढांचे को पक्का जमा रखा है।"
—डाक्टर पामर

एक समय था जब आपसी झगडे तथा विवाद 'जिसकी लाठी उसकी भैंस' के आधार पर तय हुआ करते थे। जब किन्ही दो व्यक्तियों अथवा व्यक्ति-समूहों के हित आपस में टकराते थे, सम्बन्धित व्यक्तियों अथवा व्यक्ति-समूहों में शक्ति परीक्षा होती थी और इस प्रकार झगडो तथा विवादो का निबटारा न्याय व औचित्य के आधार पर न होकर पाशविक बल व धोखाधडी से होता था। परिणाम यह होता था कि झगडे तथा विवाद अनन्त बन जाते थे, क्योंकि उनको अपने हाथ की वस्तु समझ कर लोग तब तक अपनी अपनी ताकत की आजमाइश करते रहते थे, जब तक एक पक्ष पूर्णत निशक्त नही हो जाता था। पर यह सब अव्यवस्थापूर्ण स्थिति थी, क्योंकि इसमे झगडो व विवादो का अन्त सदा उनके पक्ष मे होता था, जो पाशविक रूप से अधिक शक्तिशाली होते थे। पर धीरे धीरे जब शक्ति के आधार पर झगडा तथा विवादो के निर्णयो की अनुपयुक्तता की ओर लोगो का ध्यान गया और लोकतन्त्र के उदय के साथ-साथ जब उनमे नीति भावना का उदय हुआ, तो शक्ति की आजमाइश के आधार पर झगडो के निबटारे के स्थान पर उनका निबटारा कानून व न्यायालयों के द्वारा होने लगा। जीवन के विविध क्षेत्रो मे व्यक्तियों का पारस्परिक व्यवहार, उनके अधिकार, कर्तव्य तथा उत्तरदायित्व क्या होने चाहिये, इसकी व्यवस्था कानून के द्वारा की गई और न्यायालयो को इसका अधिकार दिया गया कि विविध अवस्थाओ मे वे कानून की व्याख्या करें, उसका पालन ठीक हो रहा है यह देखें तथा कानून के उल्लंघन करने वालो को दण्ड दे कर पारस्परिक व्यवहार का सतुलन बनाये रखें। संक्षेप मे यह वह प्रक्रिया है, जिसके द्वारा न्यायालय समाज मे कानून के संरक्षक व व्यक्तियो के पारस्परिक झगडो का निबटारा करने के अधिकारी बने।

अमेरिका के वर्तमान संविधान के निर्माण से पहले जो राज्य संघ (Confederation) बना था, उसमे संविधान निर्माताओ ने विविध राज्यों के न्यायालयों

को व्यक्तियो के पारस्परिक झगडा का निबटारा करने का अधिकार ही नही दिया था, वरन् राज्यो के पारस्परिक झगडो का निबटारा करना भी उन्ही के न्यायक्षेत्र मे कर दिया था। विविध राज्यो के झगडो का निबटारा करने मे राज्यो के न्यायालयो को कठिनाई होना स्वाभाविक था क्योकि उनका न्यायक्षेत्र मूलत अपने अपने राज्यो तक ही सीमित था। परिणामस्वरूप नवीन सविधान के निर्माण के समय हैमिल्टन ने न्याय की एक ऐसी व्यवस्था की स्थापना पर जोर दिया, जिसके अन्तगत किसी ऐसी सघीय न्यायिक शक्ति की स्थापना हो, जो सघ की व्यवस्थापिका व कायपालिका की शक्ति मे सामन्जस्य बनाये रखे और जो एक ऐसी राष्ट्रीय न्यायपालिका के रूप मे काय करे, जो स्वय अपने मे पूर्ण तथा सघ व राज्यो के अन्य सब न्यायालयो से उच्चतर हो तथा जो देश की कानून की व्यवस्था के लिये अन्तिम रूप से उत्तरदायी हो। हैमिल्टन का सुझाव इस सम्बन्ध मे एक ऐसे सर्वोच्च न्यायालय की स्थापना का था, जो सघ की सर्वोच्चता के सिद्धान्त का प्रतिपादन करते हुए, सघ व राज्यो के अन्य न्यायालयो के निणयो के विरुद्ध अपीलो की सुनवाई करे और सम्पूर्ण देश मे कानूनो की व्याख्या की एकरूपता बनाये रखे। सविधान की तीसरी धारा मे इसलिये यह व्यवस्था की गई कि "न्याय सम्बन्धी शक्ति एक सर्वोच्च न्यायालय व उन अन्य नीचे के न्यायालयो मे निहित होगी, जिनकी स्थापना व प्रतिष्ठा काग्रेस द्वारा समय समय पर की जायेगी,'[1] तथा सीनेट के व्यवस्थापन काय के इतिहास का प्रारम्भ हो *सविधान की उक्त धारा का क्रियान्वय करने के लिये प्रस्तुत किये हुए* विधेयक से हुआ।

सविधान मे जैसा अन्य प्रशासन सम्बन्धी समस्याओ के विषय मे कहा गया है, सघ की न्यायपालिका के विषय मे भी सक्षिप्त व्यवस्था ही दी गई है पर फिर भी उन बातो की व्यवस्था स्पष्ट की गई है, जिनके द्वारा न्यायपालिका की सर्वोपरिता व उसकी निष्पक्षता बनी रहे। उदाहरणाथ सविधान की तीसरी उपधारा के दूसरे भाग मे इस बात की स्पष्ट व्यवस्था की गई है कि सघीय न्यायपालिका की शक्ति सर्वोपरि व सवव्यापक है। उक्त उपधारा मे कहा गया है कि "वे सब मामले जो इस सविधान, सयुक्त राष्ट्र के कानूनो, व उनके अन्तगत की गई अथवा की जाने वाली सन्धियो के अन्तगत उत्पन्न हो, वे सब मामले जिनका सम्बन्ध राजदूतो व अन्य राजकीय मन्त्रियो व दौत्य अधिकारियो से हो, वे सब मामले जो सामुद्रिक न्यायक्षेत्र के हो, वे सब विवाद जिनमे सयुक्त राज्य एक पक्ष हो, वे सब विवाद जो दो अथवा दो से अधिक राज्यो, विविध राज्यो के नागरिको, एक ही राज्य के उन नागरिको, जो भिन्न भिन्न राज्यो द्वारा दिए हुये भूखण्डो पर अधिकार बताते हो तथा

---

[1] Judicial power will be vested in one Supreme Court and such other courts as the Congress may from time to time ordain and establish'
—*Article III of the Constitution*

एक राज्य अथवा उसके नागरिकों तथा विदेशी राज्यों, नागरिकों व प्रजाजनों के बीच के हों, कानून व औचित्य के अन्तर्गत न्यायपालिका की शक्ति के क्षेत्र में आयगे।[1] न्यायपालिका की निष्पक्षता बनी रहे इसके लिये संविधान की व्यवस्था यह है कि उसमें काम करने वाले न्यायाधीशों का कार्यकाल स्थाई होता है और जितना वेतन उन्हें देने का निश्चय उनकी नियुक्ति के समय किया जाता है, उसे उनके कार्यकाल में कम नहीं किया जा सकता।

संघीय न्यायालयों के प्रकार व संगठन

व्यवस्थापक न्यायालय

इस प्रकार के न्यायालय वे न्यायालय हैं, जिनकी स्थापना संविधान की तीसरी धारा के अन्तर्गत नहीं की गई, वरन् जिनकी स्थापना कांग्रेस द्वारा अपनी विधायिनी शक्ति (Legislative Power) के अन्तर्गत की गई है तथा जिन्हें व्यवस्थापक न्यायालय (Legislative Courts) कहा जाता है। ये न्यायालय उस न्यायिक शक्ति का उपभोग नहीं करते जिसकी चर्चा संविधान की तीसरी धारा में की गई है, वरन् उनका कार्य उन कानूनों के क्रियान्वय में प्रशासन की सहायता करना है, जिन्हें कांग्रेस अपनी निहित शक्ति (implied power) अथवा प्रदत्त शक्ति (delegated power) का प्रयोग करते हुए बनाती है। उदाहरणार्थ, संविधान की पहली धारा की आठवीं उपधारा कांग्रेस को विविध प्रकार के कर लगाने व उन्हें वसूल करने का अधिकार प्रदान करती है। इस सम्बन्ध में कांग्रेस द्वारा जो कानून बनाये गये हैं, उनका सम्बन्ध माल के मूल्यांकन करने में व उस पर कर लगाने व उन्हें वसूल करने के ढंगों से है। इस सम्बन्ध में जो भी वाद उत्पन्न हों, उनका निर्णय करने के लिये कांग्रेस ने नौ न्यायाधीशों के एक न्यायालय की स्थापना कर दी है, जिसे संयुक्त राज्य का कस्टम न्यायालय (United States Customs Court) कहा जाता है। व्यापार सम्बन्धी मार्कों (Patents) से सम्बन्धित कानूनों के विषय में जो विवाद उठ सकते हैं, उनके निर्णय के लिए तथा कस्टम न्यायालय के निर्णय तथा सीमाकर आयोग (Tariff Commission) की आज्ञाओं के विरुद्ध अपीलों की सुनवाई के लिये एक न्यायालय की स्था

---

1 "The judicial power shall extend to all cases in law and equity arising under this constitution the laws of the United States and treaties made or which shall be made under their authority to all cases affecting ambassadors other public ministers and consuls to all cases of admiralty and maritime jurisdiction to controversies to which the United States shall be a party to controversies between two or more states between a state and citizens of another state between citizens of different states, between the citizens of the same state claiming lands under grant of different states and between a state or the citizens thereof and foreign states citizens or subjects

—*American Constitution Section 2 of Article III*

पना कर दी गई है जिस सयुक्त राज्य का कस्टम तथा मार्का अपील न्यायालय (United States Court of Customs and Patent Appeals) कहत है।

उपयुक्त प्रकार के जो यायालय है, वे सब न्यायिक प्रक्रिया का पालन करते है, पर उनकी उत्पत्ति सविधान की शक्ति के अ तगत न होकर काग्रस की प्रदत्त शक्ति अथवा निहित शक्ति क अ तगत हुई ह। इस प्रकार व्यवस्थापक यायालयो (Legis lative Courts) तथा दूसर प्रकार के न्यायालय, जिन्ह सवधानिक यायालय (Constitutionl Courts) कहा जाता है, का उत्पत्ति स्रोत भी भिन्न है तथा व मामल भी भिन्न है, जिनकी सुनवाई व करते है। सविधान की शक्ति के अ तगत स्थापित सवधानिक यायालय उन विवादो का निणय करते है जिनकी चचा सविधान की तीसरी धारा म की गई है जबकि व्यवस्थापक न्यायालय (Legislative Courts) उन मामलो की सुनवाई करत हैं, जिनका सम्ब ध अन्तर्राज्यीय व्यापार सावजनिक धन क व्यय, करो की वसूलयावी आदि मे होता है।

दोना प्रकार के न्यायालयो म एक अन्य अन्तर यह है कि सवधानिक न्याया-लया के न्यायाधीश, जिनकी नियुक्ति सीनट की स्वीकृति से होती है जीवन भर याया धीश रहते है तथा उन्ह केवल महाभियोग द्वारा ही अलग किया जा सकता है जबकि व्यवस्थापक न्यायालयो के न्यायाधीश, जिनकी नियुक्ति भी यद्यपि सीनट की स्वीकृति स होती है निश्चित काल क लिये नियुक्त किय जाते है तथा उन्ह हटाये जाने के लिय महाभियोग चलाने की आवश्यकता नही पडती।

इन अ तरो के होत हुए भी व्यवस्थापक न्यायालय देश के न्यायिक ढाँचे का अभिन्न अग है। उनके निणयो के विरुद्ध भी अपील कुछ उन न्यायालयो म की जा सकती है जो साधारण सवधानिक न्यायालयो के ढाँचे के होते है। अपील क सघीय न्यायालय प्राय इन न्यायालयो के निणयो के विरुद्ध अपीलो की सुनवाई करत हैं।

सवधानिक न्यायालय

सघीय न्यायालयो म दूसर प्रकार के न्यायालय व हैं, जिन्ह सवधानिक न्याया लय (Constitutional Courts) कहा जाता है। इस श्रेणी म वे न्यायालय आते है, जिनकी स्थापना सविधान की तीसरी धारा के अन्तगत की गई है। जसा ऊपर कहा गया है सविधान की धारा मे केवल यह कहा गया है कि न्यायिक शक्ति एक सर्वोच्च न्यायालय व उन अन्य नीचे के न्यायालयो म निहित होगी, जिनकी प्रतिष्ठा व स्थापना काग्रेस समय-समय पर करेगी। अत इस व्यवस्था के अन्तगत जिन न्यायालयो की व्यवस्था की गई है, वे सवैधानिक न्यायालय कहे जात हैं। सर्वोच्च न्यायालय (Sup reme Courts), सघीय अपील न्यायालय (Federal Courts of Appeal) तथा जिला न्यायालय (District Courts) इसी प्रकार के न्यायालय हैं।

जिला न्यायालय—सघीय न्यायालयो म सबसे नीचे के स्तर का न्यायालय जिला न्यायालय होता है। इसके लिय देश ६१ जिलो म विभाजित है, जिनम ६१ जिला न्यायालय काम करते हैं। कुछ राज्य ऐसे हैं जिनमे पूरे राज्य मे एक जिला

न्यायालय है और कुछ राज्य ऐसे हैं, जो न्याय के लिये दो या तीन जिलों में विभक्त हैं तथा उनमें उसी हिसाब से जिला न्यायालयों की व्यवस्था है। सर्वोच्च न्यायालय में प्रारम्भ होने वाले मामलों को छोड़कर तथा उन मामलों को छोड़कर, जिनका प्रारम्भ व्यवस्थापन न्यायालयों (Legislative Courts) में होता है, अन्य सभी दीवानी व फौजदारी के मामलों का प्रारम्भ इन्हीं न्यायालयों में होता है। इन न्यायालयों का न्यायक्षेत्र (jurisdiction) केवल प्रारम्भिक होता है, यद्यपि राज्यों के न्यायालयों से मामले इसके पास भेज दिये जाते हैं। साधारण मामलों में एक न्यायाधीश न्यायकार्य करता है और उसके निर्णय की अपील उचित अपील न्यायालय को की जाती है, पर संवैधानिक मामलों में तीन न्यायाधीश न्यायकार्य करते हैं और उनके निर्णय के विरुद्ध अपील सीधी सर्वोच्च न्यायालय को की जा सकती है।

संघीय अपील न्यायालय—जिला न्यायालयों से ऊपर के स्तर के न्यायालय संघीय अपील न्यायालय (Federal Courts of Appeal) होते हैं, जिन्हें सन् १९४८ से पहले तक सरकिट अपील न्यायालय (Circuit Courts of Appeal) कहा जाता था। देश में इस प्रकार के ११ न्यायालय हैं, जो अपने अपने क्षेत्र में कार्य करते हैं। इन न्यायालयों की स्थापना सन् १८९१ में सर्वोच्च न्यायालय का अपील सम्बन्धी कार्यभार कम करने के लिये की गई थी। पहले पहल जो व्यवस्था की गई थी, उसके अनुसार इन न्यायालयों के न्यायाधीशों के लिये न्यायकार्य करने के लिये दौरा करना आवश्यक था, पर अब यह बात समाप्त कर दी गई है तथा अब ये न्यायाधीश बहुत कम दौरा करते हैं। अपील न्यायालय में न्यायकार्य कम से कम तीन न्यायाधीशों द्वारा किया जाता है तथा न्यायालय का कोरम होने के लिये दो की उपस्थिति आवश्यक होती है।

इन न्यायालयों का न्यायक्षेत्र केवल अपीलों की सुनवाई करना है। नीचे के न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध इनका निर्णय अन्तिम होता है। सर्वोच्च न्यायालय को यह अधिकार भी है कि अपील न्यायालय में चल रहे किसी भी मुकद्दमे को अपने यहाँ सुनवाई के लिये बुला ले।

सर्वोच्च न्यायालय—न्यायालयों की व्यवस्था में सबसे ऊँचे स्तर का न्यायालय सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) है। इसकी व्यवस्था स्वयं संविधान में की गई है। इसकी स्थापना सन् १७८९ के न्यायपालिका अधिनियम के द्वारा की गई थी। प्रारम्भ में इसके न्यायाधीशों में एक मुख्य न्यायाधीश व पाँच अन्य न्यायाधीशों की नियुक्ति की गई थी। सन् १८०१ में इस संख्या को ५, १८०७ में ७, १८३७ में ९, १८६३ में १०, १८६६ में ७ कर दिया गया था। अन्त में सन् १८६९ में इसकी संख्या ९, एक मुख्य न्यायाधीश व ८ अन्य न्यायाधीश, निश्चय कर दी गई है और तब से वह वैसी ही चली आ रही है।

सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाती है, पर उनकी नियुक्ति की स्वीकृति सीनेट द्वारा होना आवश्यक होती है। न्यायाधीशों

की योग्यता आदि के विषय में संविधान में कुछ भी नहीं दिया गया है। अतः राष्ट्रपति किसी भी ऐसे व्यक्ति को न्यायाधीश के पद पर नियुक्त कर सकता है, जिसके लिये सीनेट की स्वीकृति प्राप्त हो सकती हो। पर न्यायाधीशों के कार्यकाल के विषय में संविधान में यह व्यवस्था स्पष्ट है कि उनका कार्यकाल जीवन भर के लिये होगा तथा उनका वेतन उनके कार्यकाल में कम नहीं किया जा सकेगा। ७० वर्ष की उम्र के बाद न्यायाधीश चाहें तो स्वेच्छा से अवकाश ग्रहण कर सकते हैं और यदि उन्होंने दस वर्ष तक न्यायाधीश के रूप में कार्य कर लिया हो, तो उन्हें जीवनपर्यन्त पूरा वेतन मिलता है। मुख्य न्यायाधीश को २५५०० डालर व न्यायाधीशों को २५००० डॉलर वार्षिक वेतन मिलता है। ये वेतन कांग्रेस ने अधिनियम द्वारा निश्चित किये हैं और किसी भी न्यायाधीश के कार्यकाल में उनमें कमी नहीं की जा सकती।

फिर भी न्यायाधीशों के पदों के लिये यह व्यवस्था है कि देशद्रोह, रिश्वत या अन्य किसी ऊँचे अपराध के लिये उन्हें महाभियोग (Impeachment) द्वारा हटाया जा सकता है। महाभियोग कांग्रेस द्वारा लगाया जाता है तथा उसकी सुनवाई सीनेट द्वारा की जाती है। पर महाभियोग के मामले बहुत कम होते हैं। इतिहास बताता है कि अब तक महाभियोग के केवल नौ मामले चले हैं और उनमें केवल ४ को महाभियोग के आधार पर दण्डित किया गया है। स्वेच्छा से अवकाश ग्रहण करने के मामले भी आधे से कम ही होते हैं। इस सम्बन्ध में विश्लेषण बताता है कि आधे से अधिक न्यायाधीशों की मृत्यु उनके कार्यकाल में ही पदों पर रहते हुए हुई है। इस प्रकार यदि अति अधिक आयु के न्यायाधीश इतने अधिक हो जायँ कि न्यायालय का कार्य ठीक से न चल सके, तो कांग्रेस को केवल यह अधिकार है कि वह न्यायाधीशों के पदों की संख्या और बढ़ा दे तथा राष्ट्रपति ऐसी दशा में उन बढ़े हुए पदों पर और व्यक्तियों की नियुक्ति कर दे तथा इस प्रकार कुछ ऐसे न्यायाधीशों को न्यायालय में स्थान दे दे, जो आयु की दृष्टि से अत्यन्त कपिल न हों। किन्हीं न्यायाधीशों की मृत्यु के बाद उनके स्थान को कम करके भी कांग्रेस सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की संख्या कम कर सकती है।

सर्वोच्च न्यायालय का प्रारम्भिक न्यायक्षेत्र—सर्वोच्च न्यायालय का न्यायक्षेत्र (Jurisdiction) प्रारम्भिक व अपील सम्बन्धी दोनों ही प्रकार का है। जहाँ तक प्रारम्भिक न्यायक्षेत्र का प्रश्न है, वह अत्यन्त सीमित है। इस सम्बन्ध में संविधान में स्पष्ट कहा गया है कि 'उन सब मामलों में जिनका सम्बन्ध राजदूतों से, राज्य के मन्त्रियों से अथवा अन्य दौत्य अधिकारियों से हो, और उन सब मामलों में जिनमें कोई राज्य एक पक्ष हो, सर्वोच्च न्यायालय का न्याय क्षेत्र प्रारम्भिक होगा।'[1] फिर भी

---

[1] "In all cases affecting ambassadors other public ministers and consuls and those in which a state shall be a party the Supreme Court shall have the original jurisdiction

—*Article III Clause 2 of the Constitution*

कांग्रेस कानून द्वारा अपने विवेक के अन्तर्गत उक्त मामलों के लिए नीचे के न्यायालयों में सुनवाई की अनुमति दे सकती है। अन्य दशा में दौत्य अधिकारी अन्तर्राष्ट्रीय कानून के अन्तर्गत साधारणतः देश के न्याय क्षेत्र से बाहर हैं। अन्य न्यायालयों द्वारा केवल उन मामलों की सुनवाई हो सकती है, जिनका सम्बन्ध राजनयिक छूट (diplomatic immunity) के अन्तर्गत न आने वाले दौत्य अधिकारियों से हो तथा जिन में राज्य एक पक्ष हो। ऐसी दशा में भी ऐसे मामला की सुनवाई तभी हो सकता है, जब दूसरा पक्ष कोई और राज्य हो। सर्वोच्च न्यायालय के प्रारम्भिक न्यायक्षेत्र में इस प्रकार के मामले आते हैं जिनमें राज्य एक पक्ष हो, अथवा जिनका सम्बन्ध राज्य के राजदूतों अथवा अन्य राजकीय मन्त्रियों से हो या जो राज्य द्वारा दूसरे राज्यों के नागरिकों के विरुद्ध चलाये जायें।

सर्वोच्च न्यायालय का अपील सम्बन्धी न्यायक्षेत्र—सर्वोच्च न्यायालय का दूसरे प्रकार का न्यायक्षेत्र अपील सम्बन्धी है। परन्तु इस सम्बन्ध में यह स्मरणीय है कि अमरिका में सर्वोच्च न्यायालय को अपील उन सभी मामलों में नहीं हो सकती, जिन मामलों में नीचे के न्यायालयों के निर्णयों से किसी पक्ष को सन्तोष न हो और न ऐसा ही है कि राज्यों के उच्चतम न्यायालयों के सभी निर्णयों के विरुद्ध सर्वोच्च न्यायालय को अपील की जा सके। जैसा मुनरो ने कहा है 'केवल उस दशा को छोड़कर जिसमें (१) (राज्य के) उच्चतम न्यायालय ने राज्य के किसी ऐसे कानून को वैध घोषित कर दिया हो, जिसके विषय में यह शिकायत की गई हो कि वह संघीय संविधान के अथवा कांग्रेस के द्वारा बनाये हुए किसी कानून के या संयुक्त राज्य द्वारा की हुई किसी सन्धि के विरुद्ध है अथवा (२) उसने संघ के किसी कानून या सन्धि को अवैध घोषित कर दिया हो, किसी भी पक्ष को राज्य के संघीय न्यायक्षेत्र के विरुद्ध अपील करने का अधिकार नहीं है।'[1] फिर भी उन मामलों में जिनमें राज्य के उच्चतम न्यायालय ने अपील की अनुमति दे दी हो अपील सीधी सर्वोच्च न्यायालय को की जा सकती है। इस प्रकार सर्वोच्च न्यायालय का अपील सम्बन्धी न्यायक्षेत्र केवल संवैधानिक मामलों में है और साधारण मामलों में सर्वोच्च न्यायालय को अपील तभी होती है जब राज्य के उच्चतम न्यायालय ने ऐसा करने की अनुमति दे दी हो।

संयुक्त राज्य के संघीय न्यायालयों के प्रकार व उनके संगठन के उपर्युक्त अध्ययन से जैसा हमने देखा, दोनों प्रकार के न्यायालयों का एक सुव्यवस्थित ढाँचा

---

1 No litigant has a right to appeal from state federal jurisdiction except where the highest court (a) has held valid some state law which is alleged to be in violation of the federal constitution or of a law made by the Congress or of a treaty made by the United States or (b) has held invalid a federal law or treaty
—Munro

सम्पूर्ण देश मे न्यायकार्य का सम्पादन करता है। यद्यपि दोनो प्रकार के न्यायालयो का न्यायक्षेत्र साधारणत अलग-अलग है, तथापि अपील सम्बन्धी न्यायकार्य की दृष्टि से ऊपर के स्तर पर सवधानिक न्यायालयो के ढाँचे का महत्व अधिक हो जाता है। व्यवस्थापक न्यायालयो के विषय म जसा ऊपर कहा गया है, उनके निणयो की अपील साधारणत सघीय अपील न्यायालयो द्वारा सुनी जाती है और उनके निणया के विरुद्ध अपीलें विशेष मामलो मे सर्वोच्च न्यायालय द्वारा सुनी जाती है। इस प्रकार हम देखते है कि सघीय न्यायव्यवस्था के ढाँचे म सर्वोच्च न्यायालय सबसे ऊपर है। आगे पृष्ठ ३५४ ३५५ पर दी गई तालिका स अमरिका के सघीय न्यायालयो का ढाचा पूणत स्पष्ट हो जायेगा।

सघीय न्यायालयो का सगठन व उनका न्यायक्षेत्र

सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court)

प्रारम्भिक न्यायक्षेत्र	अपील सम्बन्धी न्यायक्षेत्र
(१) राजदूतो, मत्रियो व दौत्य अधिकारियो से सम्बन्धित मामले । (२) वे मामले, जिनम राज्य एक पक्ष हो ।	(१) व मामल, जिनमे सघीय अपील यायालयो के निणयो के विरुद्ध अपील की गई हो । (२) राज्यो के न्यायालयो के उन निणयो के विरुद्ध की गई अपील, जो विषय तथा पक्षो की दृष्टि स सघीय न्यायक्षेत्र मे जाते हो ।

सघीय अपील न्यायालय (Federal Courts of Appeals)	दावा न्यायालय (Court of Claims)	सनिक अपील न्यायालय (Court of Military Appeals)	कस्टम व मार्का अपील यायालय (Court of Customs and Patent Appeals)	उच्च न्यायाधिकार प्राप्त राज्य न्यायालय (State Courts of High Jurisdiction)
अपील सम्बन्धी न्यायक्षेत्र (१) सघीय जिला न्यायालयो से आये हुए मामले । (२) प्रशासनिक अधिकारियो की आज्ञाओ व व्यवस्थाओ के विरुद्ध की गई अपीलें ।	प्रारम्भिक न्यायक्षेत्र सघीय सरकार के विरुद्ध कर, करार तथा अन्य प्रकार के दावा के मामले । अपील सम्बन्धी न्याय क्षेत्र के दावो के विषय मे जिला न्यायालयो की व्यवस्थाओ (rulings) का सीमित पुनर्निरीक्षण ।	अपील सम्बन्धी न्यायक्षेत्र सनिक यायालयो (Court Martial) के निणयो का पुनर्निरीक्षण ।	अपील सम्बन्धी न्यायक्षेत्र आयात निर्यात करो व व्यापारिक मार्काओ मे सम्बन्धित मामलो की अपीले ।	अपील सम्बन्धी न्यायक्षेत्र उन सब मामलो की अपील, जिनमे सर्वोच्च न्यायालय को अपील की जा सकती है ।

		सनिक न्यायालय (Court Martial)	कस्टम न्यायालय (Customs Courts)
		प्रारम्भिक न्यायक्षेत्र सनिक कानून के अन्तगत सनिक व्यक्तियो पर चलने वाले मामले ।	मार्का न्यायालय (Patent Courts) तारिफ आयोग (Tariff Commission) कस्टम, मार्का व तारिफ के मामलो का प्रारम्भिक न्यायक्षेत्र
जिला न्यायालय (District Courts)	प्रशासनिक अधिकरण (Administrative Agencies)	अधीनस्थ राजकीय न्यायालय व प्रशासनिक अधिकरण (Subordinate State Courts and Administrative Agencies)	
प्रारम्भिक न्यायक्षेत्र सविधान की तीसरी धारा मे दिय हुए दीवानी के मामले, सघीय कानून के अन्तगत परिभाषित फौजदारी अपराधो से सम्बन्धित सघीय कानून । सयुक्त राज्य के विरुद्ध कर व करार सम्बन्धी मुकद्दमे, कुछ प्रशासकीय आज्ञाओ का पुनर्निरीक्षण किया जाय ।	**प्रारम्भिक न्यायक्षेत्र** उन प्रशासनिक अधिकरणो, विभागीय अध्यक्षो व स्वतत्र नियमन आयोगो से सम्बन्धित मुकद्दमे, जो कभी कभी अर्द्ध न्यायिक होते है और जो अपने पुनर्निरीक्षण तथा क्रियान्वय के लिये सघीय कानून के अधीन होते हैं ।	**प्रारम्भिक न्यायक्षेत्र** राज्य के कानून के अन्तगत आने वाले मामले, सघीय व राजकीय कानूनो के अन्तगत आने वाले व मामले जो सुनवाई पूरी होने से पहले सघीय जिला न्यायालयो से राजकीय न्यायालयो मे अथवा इसके विपरीत बदल कर आये हो । सघीय कानून या नागरिकता की विविधता से सम्बन्धित मामलो की सुनवाई सम्मिलित न्यायक्षेत्र के अन्तगत होती है ।	

न्यायिक पुनर्निरीक्षण
(Judicial Review)

सघ के न्यायालय व सर्वोच्च न्यायालय के विषय मे लास्की ने कहा है कि "सघ के न्यायालय तथा सबसे ऊपर सर्वोच्च न्यायालय को जो सम्मान प्राप्त है, वह सयुक्त राज्य के जीवन पर उनका जो प्रभाव है, उससे कम नही है।[1] दूसरे शब्दो मे सघ के न्यायालय व सर्वोच्च न्यायालय को अमरिका के जन जीवन मे सम्मान भी प्राप्त है और उसका उस पर प्रभाव भी है। प्रश्न यह उठता है कि उसके इस प्रभाव व सम्मान का आधार क्या है? सघ के न्यायालयो व सर्वोच्च न्यायालय के इस प्रभाव व सम्मान का कारण उसकी वह शक्ति है, जो उसे न्यायिक पुनर्निरीक्षण (Judicial Review) के सम्बन्ध म प्राप्त है तथा जिसके अन्तगत वे सविधान की व्याख्या करते है और काग्रेस व राज्यो की व्यवस्थापिकाओ के कानूनो तथा अन्य प्रशासनिक आज्ञाओ की वैधानिकता एव अवैधानिकता का निर्णय करते हैं। न्यायिक पुनर्निरीक्षण के अपने इस अधिकार का प्रयोग सर्वोच्च न्यायालय ने वस्तुत इतने प्रभाव के साथ किया है कि सविधान के विषय मे ही लोग यह कहने लग है कि "सविधान वस्तुत वही है, जो उसे न्यायाधीश लोग बताये।' न्यायमूर्ति फ्रैंकफटर ने तो इस सम्बन्ध म यहाँ तक कह डाला है कि "सर्वोच्च न्यायालय ही सविधान है।'

न्यायिक पुनर्निरीक्षण की शक्ति का आधार

कुछ विचारको का मत है कि इस सम्बन्ध मे जिस शक्ति का उपयोग सघीय न्यायालय साधारणत तथा सर्वोच्च न्यायालय विशेषत करते है, उसका कोई सवैधानिक आधार नही है और न न्यायपालिका को इस प्रकार की किसी शक्ति को प्रदान करने का विचार सविधान के निर्माण करने वालो का था। राष्ट्रपति जफरसन ने तो यह स्पष्ट कहा था कि पूर्वजो ने जिस ढाँचे की स्थापना की थी, उसके अनुसार प्रशासन के तीनो विभाग पूर्णत स्वतन्त्र होने थे तथा अब यदि न्यायपालिका काग्रस व राष्ट्रपति के कार्यों के पुनर्निरीक्षण करने के अधिकार का उपयोग करती है, तो यह शक्ति के पृथक्करण के सिद्धान्त का ही उल्लघन नही है, वरन् सविधान निर्माताओ के विचारो का भी अनादर है।

पर इसके विपरीत कुछ विचारक इस मत के भी प्रबल समर्थक हैं कि न्यायिक पुनर्निरीक्षण सविधान म ही निहित है चाहे सविधान मे उसके विषय मे स्पष्ट भले ही कुछ न कहा गया हो। उनका मत है कि सविधान की दो धाराओ मे न्यायपालिका को वह शक्ति निहित है, जिसका उपयोग करते हुए उसे व्यवस्थापिका व कार्यपालिका के कार्यों का न्यायिक पुनर्निरीक्षण करना चाहिये। एक ऐसी धारा सविधान की चौथी धारा

---

1 'The respect in which the federal courts and above all the Supreme Court are held is hardly surpassed by the influence they exert on the life of the United States' —Laski

की दूसरी उपधारा है, जिसमे कहा गया है कि "यह संविधान व संयुक्त राज्य के व कानून, जो उसके अनुसार बनाये जायें तथा वे संधियाँ, जो संयुक्त राज्य के अधिकार के अन्तगत की गई हो या की जायें, देश का सर्वोच्च कानून होगा।"[1] दूसरी व्यवस्था धारा तीन की उपधारा दो मे पाई जाती है, जिसमे यह कहा गया है कि "कानून व औचित्य के अनुसार न्यायपालिका की शक्ति के क्षेत्र म वे सब मामले आयगे, जो इस संविधान, संयुक्त राज्य के कानूनो व उनके अन्तगत की गई अथवा की जाने वाली संधियों के अन्तगत उत्पन्न हो।"[2] न्यायिक पुनर्निरीक्षण के समथकों का मत है कि संविधान की इन धाराओ म न्यायिक पुनर्निरीक्षण की उस शक्ति की अप्रत्यक्ष व्यवस्था है, जिसकी प्रत्यक्ष व्यवस्था संविधान मे नही मिलती है। संविधान की उक्त चौथी धारा से यह स्पष्ट रूप से प्रतिपादित है कि संविधान को देश का सर्वोच्च व आधारभूत कानून माना जाना है। उसकी तीसरी धारा मे यह स्पष्ट है कि व सब मामले, जो उस आधारभूत कानून के अन्तगत उत्पन्न होंगे, न्यायपालिका की न्यायशक्ति के क्षेत्र के होंगे। अत इससे यह निष्कष निकलता है कि संविधान की सर्वोच्चता बनी रहे तथा किसी ओर से उसका उल्लघन न हो, यह देखना न्यायपालिका का काय है। अपना यह काय वह तभी कर सकती है, जब उसे संविधान तथा व्यवस्थापिका के कानूनो की व्याख्या करने तथा जो कानून संविधान की व्यवस्था के प्रतिकूल हो, उन्हे अवध घोषित करने का अधिकार प्राप्त हो। अत यह स्पष्ट है कि न्यायिक पुनर्निरीक्षण संविधान की उक्त धाराओ का ही निष्कष है जिसके अन्तगत न्यायपालिका व्यवस्थापिका व कायपालिका दोनो के ही कार्यो का न्यायिक पुनर्निरीक्षण करती है तथा संविधान की व्यवस्था के विरुद्ध होने पर उन्हे अवध घोषित करती है। जैसा हैमिल्टन ने फडरलिस्ट (Federalist) म लिखा था "कानूनो की व्याख्या करना न्यायालयो का उचित व विशिष्ट कायक्षेत्र है। संविधान आधारभूत कानून होता है तथा न्यायाधीशो को उसे आधारभूत कानून ही मानना चाहिये। इसलिये यह उनका काय होना चाहिये कि वे उसका तथा व्यवस्थापिका द्वारा बनाये हुए किसी भी कानून का अथ निश्चित कर। यदि दोनो म कोई ऐसा अन्तर हो, जिसमे साम्य न बैठाया जा सके तो निश्चय ही उसे ग्रहण किया जाना चाहिये, जिसकी मान्यता व वधता श्रेष्ठतर हो, दूसरे शब्दो म

---

[1] This constitution and the laws of the United States which shall be made in pursuance thereof and all treaties made or which shall be made under the authority of the United States, shall be the supreme law of the land'

—*Article IV Section 2 of the Constitution*

[2] The judicial power shall extend to all cases in law and equity, arising under this constitution the laws of the United States or treaties made or which shall be made under this authority"

—*Article III Section 2 of the C*

कानून की तुलना में संविधान की तथा जनता के प्रतिनिधियों की इच्छा की तुलना में जनता की इच्छा की मान्यता अधिक होनी चाहिये।'[1]

न्यायिक पुनर्निरीक्षण का स्वरूप—न्यायिक पुनर्निरीक्षण का आधार संवैधानिक रहा हो अथवा परम्परागत, पर उसका प्रयोग अमेरिका की न्यायपालिका ने बड़े प्रभावशाली ढंग से किया है तथा समय समय पर उसके समक्ष प्रस्तुत किये गये मामलों में न्यायिक पुनर्निरीक्षण के रूप तथा उसके सम्बन्ध में न्यायपालिका को प्राप्त अधिकार का प्रतिपादन किया है। सन् १८०१ में मारबरी बनाम मैडीसन (Marburry Vs Madison) के मामले में न्यायमूर्ति मार्शल के निर्णय से किस प्रकार इस बात का स्पष्ट प्रतिपादन हुआ कि संविधान के विरुद्ध व्यवस्थापिका व कार्यपालिका के किसी भी कृत्य को न्यायपालिका अवैध घोषित कर सकती है, यह जान लेना इस प्रसंग में बड़ा उपयुक्त होगा। कांग्रेस द्वारा निर्मित सन् १७८९ के न्यायपालिका अधिनियम (Judiciary Act of 1789) में यह व्यवस्था की गई थी कि प्रशासन के अधिकारियों के लिये परमादेश (Writ of Mandamus) दिये जाने के लिये सर्वोच्च न्यायालय से प्रार्थना की जा सकती है तथा सर्वोच्च न्यायालय का यह अधिकार है कि वह ऐसे परमादेश दे सके। उपर्युक्त प्रसिद्ध मामला जिसके निर्णय से न्यायिक पुनर्निरीक्षण की मान्यता में चार चाँद लगे, इस प्रकार उत्पन्न हुआ कि ३ मार्च सन् १८०१ को राष्ट्रपति आदम्स ने मारबरी को कोलम्बिया के प्रान्त का न्यायाधिकारी (Justice of Peace) नियुक्त किया। पर राष्ट्रपति आदम्स की मारबरी की नियुक्ति सम्बन्धी यह आज्ञा मारबरी को भेजी जाने से पहले राष्ट्रपति का कार्यकाल समाप्त हो गया। नवीन राष्ट्रपति जेफरसन व उनके मन्त्री मैडीसन ने नियुक्ति सम्बन्धी उस आज्ञा को मारबरी को भेजने से इन्कार कर दिया। परिणामस्वरूप मारबरी ने १७८९ के न्यायपालिका अधिनियम की व्यवस्था के अन्तर्गत राष्ट्रपति के विरुद्ध परमादेश जारी करने की प्रार्थना की। निर्णय में सर्वोच्च न्यायालय की ओर से न्यायमूर्ति मार्शल ने अपना मत दिया कि मारबरी अपनी नियुक्ति सम्बन्धी आज्ञा पाने का अधिकारी है, पर सर्वोच्च न्यायालय को यह अधिकार प्राप्त नहीं है कि वह उस आज्ञा को मारबरी को दिये जाने का परमादेश (Writ) दे

---

1 The interpretation of the laws is the proper and peculiar province of the courts A constitution is in fact and must be regarded by the judges as fundamental law It must therefore belong to them to ascertain its meaning, as well as the meaning of any particular act proceeding from the legislative body If there should happen to be irreconcilable variance between the two that which has the superior obligation and validity ought of course to be preferred, in other words the constitution ought to be preferred to the statute the intention of the people to the intention of their agents —*Hamilton*

सके, क्योंकि सन् १७८९ के जिस यायपालिका अधिनियम के अन्तगत सर्वोच्च न्यायालय को परमादेश जारी करने का अधिकार दिया गया है, वह स्वय सविधान की तीसरी धारा के विरुद्ध है, क्योंकि उसके द्वारा सर्वोच्च यायालय का प्रारम्भिक यायक्षेत्र (Original jurisdiction) उस न्यायक्षेत्र से अधिक कर दिया गया है, जो सविधान की उक्त धारा म दिया गया है। इस प्रकार उक्त मामले मे सर्वोच्च यायालय ने काग्रेस के उक्त अधिनियम का सविधान के विरुद्ध तथा इसलिए अवध एव व्यथ ठहराया।

इस सम्बध मे न्यायमूर्ति माशल न जो तक प्रस्तुत किया वह यह था कि सविधान देश का सर्वोच्च कानून है और यायाधिकारियो का यह कतव्य है कि उसका आदर करते हुए वे उसे लागू करें। जब कभी यायालय से काग्रेस द्वारा पारित किसी अधिनियम की किसी एसी व्यवस्था को लागू करने की प्राथना की जाय, जो सविधान की किसी व्यवस्था के प्रतिकूल हो, तो उसे चाहिए कि वह सविधान की व्यवस्था को उच्चतर माने तथा काग्रेस के उन अधिनियमा अथवा उसकी उन व्यवस्थाओ को अवध घोषित करे जो, उनके मतानुसार सविधान की किसी व्यवस्था के प्रतिकूल हो।

न्यायमूर्ति माशल के उक्त निणय के समय से यह पूणत निश्चय हो गया है कि सविधान द्वारा यायपालिका के जो अधिकार व कतव्य निश्चित किये गये है, तथा उसमे सविधान की सर्वोच्चता की जो व्यवस्था की गई है, उसके अनुसार यायपालिका का यह अधिकार व कतव्य है कि वह व्यवस्थापिका एव कायपालिका के कृत्यो का पुनर्निरीक्षण करके यह निश्चय करे कि वे सविधान की किसी व्यवस्था के प्रतिकूल तो नही है तथा पुनर्निरीक्षण के पश्चात् यदि वह यह पाये कि वे सविधान की किसी व्यवस्था के प्रतिकूल हैं, तो वह उन्हे अवध घोषित करे।

यायमूर्ति माशल के उक्त निणय से यायिक पुनर्निरीक्षण (Judicial Review) के जिस रूप का प्रतिपादन हुआ है उसका तात्पय न्यायालयो के उस अधिकार स है, जिसके अन्तगत वे व्यवस्थापिका के उन कानूनो को अवध व व्यथ घोषित कर सकते है, जो उनके मतानुसार सविधान की किसी व्यवस्था के प्रतिकूल हो। यायालयो के इस अधिकार क्षेत्र के अन्तगत कायपालिका द्वारा किये गये वे कृत्य भी आते है, जो एसे कानूनो के आधार पर उसने किय हो। इस सम्बध म अन्तिम निणय यद्यपि सर्वोच्च यायालय का ही होता है, तथापि यायिक पुनर्निरीक्षण के अधिकार का प्रयोग देश के छोटे स छोटे न्यायालयो द्वारा भी अपने यायक्षेत्र मे आने वाले मामलो के विषय मे किया जा सकता है। इस प्रकार जसा कौविन ने कहा है "यायिक पुनर्निरीक्षण का तात्पय यायालयो की उस शक्ति से है, जो उन्हे अपने यायक्षेत्र के अन्तगत लागू होने वाले व्यवस्थापिका के कानूनो की वधानिकता का निणय देने के सम्बध मे तथा उन कानूनो को लागू करने स इन्कार करने के सम्बध म

प्राप्त है, जिन्हे वे अवैध और इसलिये व्यर्थ समझें।"[1] मुनरो ने भी ऐसा ही विचार व्यक्त किया है तथा कहा है कि "यह वह शक्ति है, जिसके अन्तर्गत काँग्रेस द्वारा पारित किसी कानून अथवा किसी राज्य के संविधान की किसी व्यवस्था या कानून जैसे प्रभाव वाले और किसी सार्वजनिक नियम के विषय में यह निर्णय किया जाता है कि वह संयुक्त राज्य के संविधान के अनुकूल है या नहीं।"[2]

इस प्रकार हम देखते हैं कि न्यायिक पुनर्निरीक्षण वह न्यायिक प्रक्रिया है जिसके अन्तर्गत न्यायपालिका व्यवस्थापिका व कार्यपालिका के कृत्यों की वैधानिकता पर विचार करती है तथा जब वह यह देखती है कि व्यवस्थापिका व कार्यपालिका का कोई कृत्य विधान की किसी व्यवस्था के प्रतिकूल है, तो वह उसे अवैध घोषित करती है। इस सम्बन्ध में ध्यान देने की बात यह और है कि न्यायपालिका न्यायिक पुनर्निरीक्षण के अपने कार्य का सम्पादन करते समय व्यवस्थापिका व कार्यपालिका के कृत्यों व संविधान के शाब्दिक रूप पर ही विचार नहीं करती वरन् वह उनकी आत्मा पर भी विचार करती है। इसके अतिरिक्त एक अन्य बात इस सम्बन्ध में ध्यान देने की यह भी है कि जब न्यायालय व्यवस्थापिका के किसी कानून को अवैध घोषित करता है, तो उसका अर्थ यह होता है कि संविधान के विपरीत होने के कारण उसको रूप कानून का नहीं माना जा सकता, पर फिर भी न्यायालयों का इस बात का कोई अधिकार नहीं है कि उस विषय के अपने निर्णय को वे क्रियान्वित कर सकें। उनके निर्णय पर अमल करने का कार्य वस्तुतः कार्यपालिका का है और यदि कार्यपालिका चाहे, तो उनके निर्णयों की उपेक्षा कर उन्हें क्रियान्वित किये बिना छोड़ सकती है। ऐसा वस्तुतः हुआ भी है और प्रशासन ने न्यायालय के निर्णयों पर अमल करने से इनकार कर दिया है। उदाहरणार्थ राष्ट्रपति जक्सन ने अपने कार्य-काल में न्यायमूर्ति मार्शल के किसी ऐसे ही निर्णय पर अमल करने से इन्कार करते हुये यह कह दिया था कि "जान मार्शल ने अपना निर्णय दे दिया है अब वे ही उसे क्रियान्वित भी करें।"[3]

न्यायिक पुनर्निरीक्षण का मूल्यांकन—न्यायिक पुनर्निरीक्षण के उद्भव के समय से लेकर अब तक न्यायालयों ने उसका खूब खुलकर प्रयोग किया है। अब तक लगभग ८० मामलों में न्यायालयों ने ऐसे निर्णय दिये हैं तथा उनमें उन्होंने व्यवस्था

---

[1] "Judicial review is the power of courts to pass judgment upon the constitutionality of legislative acts which fall within their normal jurisdiction to enforce and the power to refuse to enforce such as they find to be unconstitutional and hence void."

—*Corwin in Encyclopaedia of Social Sciences*

[2] "This is the power to determine whether a law passed by Congress or any provision in a state constitution or any law enacted by a state legislature or any public regulation having the force of law is in consonance with the constitution of the United States."

—*Munro*

[3] "John Marshall has made his decision now let him enforce it."

—*President Andrew Jackson*

लिका के कानूनों को अवैध घोषित किया है। इस प्रकार हम देखते हैं कि न्यायिक पुनर्निरीक्षण संविधान की पवित्रता की रक्षा का एक अमोघ अस्त्र है। संविधान की रक्षा करते हुये उसने लोकतंत्र के आवेश तथा प्रशासन की मनमानी से भी देश की रक्षा की है। अनेक अवसरों पर न्यायिक पुनर्निरीक्षण की अपनी शक्ति के प्रयोग द्वारा सर्वोच्च न्यायालय ने राज्यों की प्रान्तीयता की संकुचित प्रवृत्ति को रोकने का भी कार्य किया है और इस प्रकार राष्ट्रीय एकता की भावना को समृद्ध बनाया है।

पर इस सबके होते हुए भी कुछ दृष्टिकोणों से न्यायिक पुनर्निरीक्षण की आलोचना भी हुई है। ब्रोगन, लुई बोदा, आदम बुक्स व लास्की इसके आलोचकों में प्रमुख रहे हैं। इसके आलोचकों का कहना है कि न्यायिक पुनर्निरीक्षण का अधिकारी होने के नाते, सर्वोच्च न्यायालय ने अपनी शक्ति इतनी बढ़ा ली है कि वह अनिर्वाचित उच्चतर व्यवस्थापिका बन बैठा है और उसका रूप एक तीसरे व्यवस्थापक सदन का हो गया है। इस पर भी यह तीसरा सदन अपने को संघीय अथवा राज्यों के न्यायक्षेत्र तक अथवा कानून निर्माण के कार्य का पुनर्निरीक्षण करने तक ही सीमित नहीं रखता, वरन् वह व्यवस्थापन कार्य में प्रशासन के परामर्शदाता का भी कार्य करता है तथा संघ व राज्यों के विविध कानूनों की वैधता के सम्बन्ध में विचार करते समय, वह उनके सामान्य औचित्य पर भी विचार कर लेता है, जब कि उसे केवल उनकी वैधता-अवैधता पर ही विचार करना चाहिये। इसके अतिरिक्त अनेक अवसर ऐसे भी आते हैं, जब सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय विशुद्ध वैधता अथवा अवैधता पर आधारित न होकर, न्यायाधीशों की अपनी मान्यताओं व उनके अपने राजनैतिक व सामाजिक विचारों पर आधारित होते हैं। इस कारण कभी-कभी ऐसा भी होता है कि निर्णय देते समय न्यायाधीशों में परस्पर गम्भीर मतभेद उत्पन्न हो जाते हैं। न्यायाधीश अपने निर्णय केवल संविधान को ही ध्यान में रख कर नहीं देते, वरन् उनके निर्णय न्यायाधीशों के अपने आर्थिक, सामाजिक व राजनैतिक विचारों से भी प्रभावित होते हैं। यदि न्यायाधीश किसी राजनैतिक दल के होते हैं, और अमेरिका में ऐसा प्रायः होता है, तो उनके निर्णय दल की नीति के रंग में रँगे हुए होते हैं। अपने राजनीतिक सम्बन्धों के कारण भी प्रायः सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय उस स्तर के नहीं हो पाते, जिसके वे होने चाहिये। यही कारण है कि यह कहा जाता है कि कानूनी दृष्टि से न्यायाधीश लोग भले ही किसी व्यवस्थापन पर विचार कर सकें, उपयोगिता की दृष्टि से वे लोग निर्वाचित विधायकों से अच्छा विचार नहीं कर सकते। ब्रोगन का विचार है कि कानून के सामाजिक गुण दोषों पर विचार करने का अधिकार थोड़े से न्यायाधीशों का नहीं हो सकता, वरन् यह अधिकार जनता के निर्वाचित प्रतिनिधियों का ही है। उसका मत है कि व्यवस्थापिका के प्रत्येक कानून के पीछे जनता की स्वीकृति रहती है और यदि उन कानूनों को न्यायालय प्रायः चुनौती देते रहेंगे, तो लोकतंत्र का कोई अर्थ ही न रह जायगा।

इसके अतिरिक्त इस आधार पर भी न्यायिक पुनर्निरीक्षण की आलोचना की जाती है कि संविधान की रक्षा के नाम पर वह प्रगति मे बाधा डाल सकता है। राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने अपने 'न्यू डील (New Deal) में ऐसा ही विचार व्यक्त किया था और कहा था कि सर्वोच्च न्यायालय को न्यायिक पुनर्निरीक्षण की आड में यदि तीसरा व्यवस्थापन सदन बना रहने दिया गया, तो इससे देश की प्रगति रुक जायगी और लोक कल्याणकारी कार्यों का प्रतिपादन नहीं हो सकेगा। वस्तुतः न्यायिक पुनर्निरीक्षण के अधिकारी के रूप मे सर्वोच्च न्यायालय के अस्तित्व के कारण यह भी प्रायः अनिवार्य है कि व्यवस्थापिका व न्यायपालिका मे संघर्ष हो। सन् १८९५ मे ऐसा संघर्ष हुआ भी था, जब सर्वोच्च न्यायालय ने प्राचीन परम्परा को तोड़ते हुये यह निर्णय दे दिया था कि संघीय सरकार को आयकर लगाने का कोई अधिकार नहीं है। लोकमत ने इसका राजनैतिक बदला संविधान के सोलहवें संशोधन को पारित करके लिया था, जिसके अन्तर्गत यह स्वीकार किया गया था कि "जनसंख्या अथवा गणना का कोई विचार न करते हुये तथा विविध राज्यो में उसका बटवारा बिना किये, किसी भी साधन मे प्राप्त आय पर कर लगाने व उसे वसूल करने का कांग्रेस का अधिकार होगा।[1]

इस प्रकार हम देखते हैं कि अनेक बार सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय कानूनों की वैधानिकता के विषय मे न होकर राजनैतिक रूप के होते है और देश में उन्हें वह आदर प्राप्त नहीं होता जो किसी न्यायालय के निर्णयो को प्राप्त होना चाहिये तथा यही कारण है कि सर्वोच्च न्यायालय की प्रशंसा में जो लोग अधिक बढ़ा चढ़ा कर कहते है, उसे अधिकांश स्वीकार नहीं किया जाता। सर्वोच्च न्यायालय की महत्ता के विषय में न्यायमूर्ति ह्यूजेस (Hughes) ने कहा है कि 'संविधान वस्तुतः वही है जो उसे न्यायाधीश लोग बतायें।'[2] इसी प्रकार न्यायमूर्ति फ्रैंकफर्टर ने कहा है कि "सर्वोच्च न्यायालय ही संविधान है।"[3] पर उसके विषय में ऐसे कथन आभूषणात्मक ही हो सकते हैं वास्तविक नहीं। जब न्यायाधीश सक्रिय राजनीतिज्ञ बन कर न्याय करेंगे, तो उनके निर्णय न्यायिक निर्णय न होकर राजनैतिक निर्णय होंगे और यह स्वाभाविक है कि उनको समाज मे वह आदर प्राप्त नहीं होगा जो न्यायालयो के विशुद्ध न्यायिक निर्णयो को प्राप्त हो सकता है।

उक्त आलोचनाओं के आधार पर सर्वोच्च न्यायालय के संगठन व उसकी कार्यविधि में सुधार करने के सुझाव भी समय समय पर रखे जाते रहे हैं। एक

---

1 'The Congress shall have power to lay and collect taxes on incomes from whatever source derived, without apportionment among several states and without any regard to any census or enumeration —*Sixteenth Amendment*

2 The Constitution is what the judges say it is' —*Chief Justice Hughes*

3 'The Supreme Court is the Constitution —*Justice Frankfurter*

सुझाव जो इस सम्बन्ध मे प्रस्तुत किया जाता है, यह है कि कानूनो को अवैध घोषित करने वाले निर्णय सर्वोच्च न्यायालय के साधारण बहुमत द्वारा न दिये जाकर कम से कम नौ मे से सात न्यायाधीशो के बहुमत द्वारा दिये जाय। एक अन्य सुझाव यह भी दिया जाता है कि काग्रेस का यह अधिकार होना चाहिये कि सर्वोच्च न्यायालय द्वारा अवैध घोषित किये हुए कानूनो को वह उसी प्रकार पुन पारित कर दे, जिस प्रकार वह राष्ट्रपति के निषेधाधिकार के अन्तर्गत अस्वीकृत कानूनो को पुन पारित कर सकती है। पर यह तभी हो सकता है जब सविधान मे सशोधन करके ऐसी व्यवस्था कर ली जाय। राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने अपने काग्रेस के सन्देश मे यह प्रस्ताव प्रस्तुत किया था कि सर्वोच्च न्यायालय के ऐसे प्रत्येक न्यायाधीश के बदले मे जिसने न्याया लय के न्यायाधीश के रूप मे कम से कम १० वर्ष कार्य कर लिया हो और जिसकी आयु सत्तर वर्ष की हो चुकी हो, राष्ट्रपति का एक अतिरिक्त न्यायाधीश की नियुक्ति करने का अधिकार होना चाहिये, जिससे आवश्यकतानुसार न्यायालय मे नया रक्त प्रविष्ट करता रहे और इसका सगठन रूढिवादी होने से बच सके। प्रस्ताव मे यह शर्त अवश्य रखी गई थी कि इस प्रकार की नियुक्तियो के द्वारा सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशो की सख्या १५ से अधिक नही की जानी चाहिये।

इस प्रकार हम देखते है कि न्यायिक पुनर्निरीक्षण की शक्ति की प्रशसा व उसकी आलोचना दोनो ही की गई हैं। वस्तुत सर्वोच्च न्यायालय को इस सम्बन्ध मे जो शक्ति प्राप्त है, समय समय पर उसका विरोध किया गया है उसकी अवहेलना की गई है, उसकी कटु आलोचना की गई है, उसके रूप को सुधारने का प्रयत्न किया गया है पर कभी भी उसे पूर्णत समाप्त करने का प्रयत्न नही किया गया है। इतनी आलोचना के होते हुए भी लोकमत अब भी उसे बनाये रखने के पक्ष मे है, क्योकि उसमे हानि की अपेक्षा लाभ की ही सम्भावना अधिक पाई जाती है।

सर्वोच्च न्यायालय की कार्यप्रणाली

सर्वोच्च न्यायालय के न्यायकार्य का स्तर इतना ऊँचा है, इसका एक कारण वह कार्यप्रणाली है, जिसे वह प्रयोग मे लाता है। सर्वोच्च न्यायालय की कार्यप्रणाली का विवेचन हम निम्न उप शीर्षको मे कर सकते है।

तर्क का सुकराती ढग—सर्वोच्च न्यायालय की कार्यप्रणाली की पहली विशेषता यह है कि तर्क प्रस्तुत करने के लिये वहाँ सुकराती ढग का प्रयोग होता है जिसके अन्तर्गत वक्तृता की अपेक्षा मौलिक रूप से तर्क प्रस्तुत करने को अधिक महत्व दिया जाता है। जिस प्रश्न पर निर्णय देना होता है उससे सम्बन्धित मत व व्यवस्थाओ को न्यायालय के सत्र के आरम्भ मे ही घोषित कर दिया जाता है। न्यायालय दोनो पक्षो के प्रवक्ताओ की पूरी तरह से सुनकर उस प्रश्न पर निर्णय देता है, जो उसके समक्ष विचारार्थ प्रस्तुत किया जाता है।

शुक्रवार सम्मेलन—प्रत्येक शुक्रवार को न्यायाधीशों की बैठक होती है, जिसमें वह सुनवाई किये हुए मामलों पर विचार करते है तथा यह निर्णय करते हैं कि उनका क्या किया जाय। परम्परा यह है कि मुख्य न्यायमूर्ति निर्णय पर विचार प्रारम्भ करता है और वही उसका अन्त करता है। सर्वोच्च न्यायालय की इन बैठकों मे क्या होता है, इसके विषय मे बाहर बहुत कम विदित होता है, क्योकि न्यायाधीश लोग वहा की बातो को गुप्त रखने का विशेष ध्यान रखते है। प्रश्न के विषय मे विविध मतो को पहले से ही छपवा कर सब न्यायाधीशो को बाँट दिया जाता है, जिससे वे उन पर पूर्ण विचार करके बैठक में सम्मिलित हों।

लिखित मतों की अभिव्यक्ति—जब किसी मामले में निर्णय कर लिया जाता है, तो निर्णय को लिख लिया जाता है और उसे सब न्यायाधीशों की स्वीकृति के लिये वितरित कर दिया जाता है। मतभेद की दशा में मतभेद रखने वाले न्यायाधीशों का यह अधिकार है कि वह अपना भिन्न मत व्यक्त कर सके। जिस निर्णय के पक्ष में अधिकांश न्यायाधीश होते है, उसे बहुमत निर्णय व जिस निर्णय के पक्ष मे न्यायाधीशों का अल्पमत होता है, उसे अल्पमत निर्णय कहा जाता है। अभिलेख मे इस प्रकार दोनों ही प्रकार के मत सम्मिलित होते है, पर निर्णय बहुमत का ही मान्य होता है।

निर्णयों का परिवर्तन—सर्वोच्च न्यायालय की कार्य प्रणाली में ऐसा भी होता है कि पुराने निर्णयों को उलट दिया जाय और उनके स्थान पर पूर्णत नवीन निर्णय व सिद्धान्तो का प्रतिपादन कर दिया जाय। ऐसे मामले अब तक लगभग ३२ हो चुके हैं, जिनमे सर्वोच्च न्यायालय ने अपने पुराने निर्णयों को बदल दिया है।

इस प्रकार हम देखते है कि उन सब शक्तियों में जो अमेरिका के संविधान की रक्षा करती है, न्यायिक पुनर्निरीक्षण के अधिकारी के रूप मे सर्वोच्च न्यायालय सबमे प्रमुख शक्ति है। जब कभी संविधान के अर्थ या उसके उपयोग के विषय में कोई विवाद उपस्थित होता है, सर्वोच्च न्यायालय संविधान की व्याख्या करता है तथा उसके उद्देश्य का निरूपण करता है। वह सदा संविधान की रक्षा करने के लिये एक प्रहरी की तरह तैयार रहता है। संविधान की व न्यायपालिका की सर्वोच्चता की रक्षा सर्वोच्च न्यायालय ही करता है। यह ठीक है कि सर्वोच्च न्यायालय के कुछ निर्णय अलोकप्रिय भी रहे हैं, पर समष्टि रूप से उसे जनता का आदर ही प्राप्त है। न्यायिक प्रश्नों को राजनीति से मिला देने वाली बात भी अपवाद के रूप में ही है, नियम के रूप मे नहीं। जहाँ तक परामर्शदात्री संस्था के रूप में कार्य करने की बात है सर्वोच्च न्यायालय साधारणत ऐसा कार्य नहीं करता। वह किसी प्रश्न पर अपनी सम्मति तभी देता है, जब उसके विषय मे कोई विवाद उसके समक्ष विधिवत प्रस्तुत किया जाय। सर्वोच्च न्यायालय की स्थिति वस्तुत एक ऐसी कड़ी जैसी है जो संघ के विविध भागों की संवैधानिक स्थिति की रक्षा करती हुई, उन्हें परस्पर जोड़े रहती है। जैसा डाक्टर पामर ने कहा है "इस प्रकार के कार्य करने वाले इस प्रकार के न्यायालयों की व्यवस्था राजनीति शास्त्र के लिये एक अत्यन्त मौलिक तथा एक अनन्य

विशिष्ट भेंट है, जो संविधान में पाई जाती है। वह इससे भी कुछ अधिक है। यह वह सीमेंट है, जिसने सम्पूर्ण संघीय ढाँचे को पक्का जमा रखा है।"[1]

SELECT READINGS

Beard	American Government and Politics
Brogan	The American Political System
Carr	Supreme Court and the Judicial Review
Corwin	Court over Constitution A study of the Judicial Review as an Instrument of Popular Government
Cushman	Ten Years of Supreme Court, American Political Science Review, February 1948
Harris	The Judicial Power of the United States
Laski	The American Democracy
Munro	The Government of the United States

[1] 'Such courts with such functions is the most original, the most distinctive contribution to political science to be found in the constitution It is even more It is the cement which has fixed firm the whole federal structure' —*Palmer*

१६
अमेरिका के राजनैतिक दल

'दल प्रणाली, चाहे वह पूर्णरूप से भले के लिये हो, अथवा बुरे के लिये, स्वाधीन शासन के लिये अपरिहार्य है।' —बर्क

लोकतन्त्र के लिये राजनैतिक दलों का अस्तित्व अपरिहार्य है। उनके अस्तित्व से लोकतन्त्र की दो अत्यन्त महत्वपूर्ण आवश्यकताओं की पूर्ति होती है। सर्वप्रथम, राजनैतिक दलों के अस्तित्व के कारण यह सम्भव होता है कि सामान्य हितों वाले लोग उन हितों के आधार पर अपनी शक्ति को संगठित करके उन हितों की साधना करने के लिये शासन की शक्ति को अपने हाथ में लें। इसके अतिरिक्त राजनैतिक दलों के अस्तित्व के कारण ही यह सम्भव होता है कि कोई दल अथवा एक से अधिक दल मिलकर बहुमत के समर्थन के आधार पर देश के प्रशासन को कुशलता व उत्तरदायित्व के साथ चलाने का दायित्व लें। जैसा मेकाइवर ने कहा है "दलों के बिना न तो सिद्धान्तों का एकसूत्रबद्ध प्रकाशन ही सम्भव हो सकता है, न नीति का व्यवस्थित विकास हो सकता है और न संसदीय निर्वाचन के वैधानिक साधन का अथवा अन्य किसी ऐसी मान्यता प्राप्त संस्था का नियमित प्रयोग सम्भव हो सकता है, जिसके द्वारा दल सत्ता प्राप्त करते और उसे बनाये रखते हैं।"[1] संयुक्त राज्य अमेरिका में भी राजनैतिक दल लोकतन्त्रात्मक ढंग से सरकार चलाने का कार्य करते हैं।

राजनैतिक दलों की उत्पत्ति

अमेरिका के संविधान निर्माताओं ने राजनैतिक दलों के विषय में कुछ नहीं कहा है। वस्तुतः वे दलगत शासन में विश्वास नहीं करते थे। अधिकांश राज्यों के संविधानों में भी राजनैतिक दलों के विषय में कुछ नहीं कहा गया है। पर इससे यह नहीं समझा जाना चाहिये कि अमेरिका के संविधान निर्माता दलों के विषय में कुछ जानते ही नहीं थे। जिन नेताओं ने फिलाडेलफिया सम्मेलन में भाग लिया था,

---

1 'Without the parties there can be no unified statement of principles no orderly evolution of policy, no regular resort to the constitutional device of parliamentary elections nor of course any of the recognized institutions by means of which a party seeks to gain or to maintain power" —McIver

वस्तुत उन्ही मे से कुछ लोग यह समझते थे कि जिस प्रकार के लोकतन्त्र की वे स्थापना करने जा रहे थे, उसमे राजनतिक दलो का विकास होना अनिवार्य था। जैम्स मडीसन ने सन् १७८७ मे कहा था कि "सभ्य राष्ट्रो म भूमि सम्बन्धी हित, कला-कौशल सम्बन्धी हित, व्यापार सम्बन्धी हित तथा अन्य अनेक कम महत्व के हितो के महित धन सम्बन्धी हित, जसे अनेक हित आवश्यक रूप मे उत्पन्न हो जाते है तथा विभिन्न विचारो व मतो के आधार पर उन्ह विभिन्न वर्गो मे विभाजित कर देते है। इन त्रिविध व परस्पर विरोधी हितो का नियमन करना ही आधुनिक व्यवस्थापन का प्रमुख काय है तथा ऐसा करने म प्रशासन के साधारण व आवश्यक कार्यों के सम्पादन के लिय दल व मतभेद की भावना का प्रयोग होता ही है।"[1] इससे स्पष्ट है कि अमेरिका के सविधान के निर्माता दलो की उत्पत्ति की अनिवार्यता को समझते थे यद्यपि उन्होने उसके लिये सविधान मे कोई व्यवस्था नही की थी। इसलिये यह कोई आश्चर्य की बात नही है कि राष्ट्रपति वाशिंगटन के शासनकाल के अन्त म ही राजनैतिक दल राष्ट्रीय मच पर प्रकट हो गये तथा तभी से व बराबर अपना काय करते आ रहे है। सविधान की व्यवस्था के बाहर राजनतिक दल किस प्रकार पनपते है अमेरिका के राजनैतिक दलो का विकास इस बात का बडा अच्छा उदाहरण है।

आधुनिक जगत म एक दलीय प्रणाली, द्विदलीय प्रणाली तथा बहुदल प्रणाली सभी प्रकार की दल प्रणालिया विद्यमान है। फासीवादी इटली, नाजीवादी जमनी या साम्यवादी रूस म एक दलीय प्रणाली है पर वहा के शासन का रूप लोकतन्त्रीय होने की अपेक्षा एकाधिकारवादी (totalitarian) अधिक है। लोकतन्त्र के लिये फ्रास अथवा पश्चिमी जमनी जसी बहुदलीय प्रणाली या इगलैण्ड तथा अमरिका जसी द्विदलीय प्रणाली ही सबसे अधिक उपयुक्त दल प्रणाली है।

इस समय अमेरिका मे दो शक्तिशाली राजनैतिक दल है, रिपब्लिकन (Republican) तथा डेमोक्रेट (Democrat)। दो दल सन् १७८७ से ही चले आ रहे है। उस समय एक का नेतृत्व ऐडमण्ड रल्फ (Edmund Rulph) के हाथ म था तथा दूसरे का नेतृत्व विलियम पटसन (William Paterson) के हाथ मे था। धीरे धीरे दोनों दल शक्ति प्राप्त करते गये तथा जब जफरसन राष्ट्रपति बने, हैमिल्टन ने एक शक्तिशाली विपक्षी सरकार का सगठन किया। पहला दल डेमोक्रेटिक रिपब्लिकन्स (Democratic Republicans) के नाम से प्रसिद्ध हुआ तथा दूसरा दल फडरलिस्टस

---

[1] "A landed interest, a manufacturing interest a mercantile interest, a monied interest with many lesser interests, grow up of necessity in civilized nations and divide them into classes actuated by different sentiments and views The regulation of these various and interfering interests is the principal task of modern legislation and involves the spirit of party and faction in the necessary and ordinary operations of government

—*James Madison*

(Federalists) के नाम से प्रसिद्ध हुआ। बाद में फेडरलिस्ट्स दल में आन्तरिक दलबन्दी के कारण फूट पड़ गई और सन् १८२५ तक उसका अस्तित्व पूरी तरह से समाप्त हो गया। डेमोक्रेटस भी दो दलों में विभक्त हो गये, जो नेशनल रिपब्लिकंस (National Republicans) तथा डेमोक्रेट्स (Democrats) कहलाये। सन् १८४१ में दास प्रथा की समाप्ति के प्रश्न को लेकर दो विचारधाराओं का उदय हुआ, जिनका प्रतिनिधित्व क्रमशः रिपब्लिकन्स (Republicans) तथा डेमोक्रेटस (Democrats) नामक दलों द्वारा हुआ। ये ही दल अपने मूल नामों के साथ तब से चल आ रहे हैं, यद्यपि जैसा स्वाभाविक है उनकी नीति व उनके कार्यक्रमों में परिवर्तन होते आये हैं। अमेरिका में ये दोनों ही दल लगभग समान रूप से शक्तिशाली हैं और लोकमत कभी एक के पक्ष में और कभी दूसरे के पक्ष में होता रहता है।

द्विदलीय प्रणाली के उदय के कारण

अमेरिका में द्विदलीय प्रणाली के उदय के प्रमुख कारणों का विवेचन हम निम्न शीर्षकों में कर सकते हैं

पूर्व परम्परा व अनुभव—अमेरिका में द्विदलीय प्रणाली का उद्भव हुआ, इसका सबसे प्रमुख कारण परम्परा व पूर्व अनुभव रहा है। अपने इंगलिश पूर्वजों की सन्तान होने के कारण अमेरिका के लोग स्वभावतः विचार स्वातन्त्र्य के अभ्यस्त थे। अतः विचारों पर कोई दबाव न होने के कारण वहाँ के लिये यह स्वाभाविक था कि वहाँ एक दलीय प्रणाली का उद्भव न हो। इंगलैण्ड की परम्परा के अनुसार वहाँ भी दलों का प्रादुर्भाव हुआ तथा जैसा वहाँ हुआ, यहाँ भी प्रमुखतः दो ही दल राजनीतिक मंच पर रहे। अत्यन्त प्रारम्भ में यहाँ भी इंगलैण्ड की तरह ही दलों का निर्माण आर्थिक दृष्टि की अपेक्षा राजनीतिक दृष्टि से अधिक हुआ, पर अब इंगलैंड की तरह यहाँ भी दलों के निर्माण के मूल में आर्थिक मान्यतायें काम करने लगी हैं। पर सदा ही प्रमुख राजनीतिक दलों की संख्या दो ही रही है। राज्य अधिक शक्तिशाली होने चाहिये या केन्द्र, इस राजनीतिक प्रश्न को लेकर यद्यपि प्रारम्भ में डेमोक्रेटिक रिपब्लिकन्स तथा फेडरलिस्ट दलों का निर्माण हुआ था, पर बाद में नेशनल रिपब्लिकन्स व डेमोक्रेट्स अथवा रिपब्लिकन्स व डेमोक्रेट्स के रूप में नामों का जो रूपान्तर हुआ है, उसके मूल में आर्थिक व सामाजिक मान्यतायें भी प्रमुख हैं। देश के वर्तमान द्विदलीय विभाजन के मूल में जहाँ यह आधार है कि केन्द्र अधिक शक्तिशाली होना चाहिये या राज्य वहाँ उसके मूल में यह बात अवश्य है कि भूमि पर निर्भर जनता के वर्ग के हितों की साधना प्रमुख होनी चाहिये या व्यापारी वर्ग के हितों की साधना प्रमुख होनी चाहिये। इस प्रकार हम देखते हैं कि पूर्व परम्परा व पूर्व अनुभव ने ही अमेरिका को द्विदलीय प्रणाली के लिये उपयुक्त बना दिया है।

शासन प्रमुख के निर्वाचन की व्यवस्था—अमेरिका में लोकतन्त्रीय शासन का जो रूप है तथा वहाँ के शासन प्रमुख के निर्वाचन की जो विधि है, उसके कारण भी वहाँ द्विदलीय प्रणाली का आविर्भाव हुआ है। अमेरिका में शासन प्रमुख का निर्वाचन

जनता द्वारा प्रत्यक्ष निर्वाचन पद्धति से होता है। यदि वहाँ फ्रांस की तरह बहुदलीय प्रणाली का अस्तित्व हो, तो शासन के अध्यक्ष के निर्वाचन के समय वहाँ सब दलों के प्रत्याशियों की भीड़ लग जाय तथा उसका निर्वाचन एक कठिन समस्या बन जाय, क्योंकि जनसाधारण के लिये अनेक प्रत्याशियों में छाँट करनी सम्भव न हो। शासन के अध्यक्ष का चुनाव चूँकि साधारण जनता को प्रत्यक्ष रूप से करना होता है, यह आवश्यक है कि उसके समक्ष विकल्प इतने कम हों कि वह सरलता से उनमें से चयन कर सके। अतः इस कारण भी यही स्वाभाविक है कि अमरिका में दो राजनतिक दल हैं जो अपना अपना विकल्प जनता के सामने रख कर उससे उसका मत मांगते हैं।

एकसदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र—निर्वाचन की व्यवस्था अमेरिका में ऐसी है कि वहाँ निर्वाचन क्षेत्र एकसदस्यीय है। वहाँ निर्वाचन क्षेत्रों के एकसदस्यीय होने के कारण भी द्विदलीय प्रणाली को प्रोत्साहन मिलता है। एकसदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र की पद्धति में यदि अधिक राजनतिक दल पृथक् पृथक् चुनाव के मैदान में होंगे, तो मतों का विभाजन इतना अधिक हो जायगा कि किसी भी सदस्य के निर्वाचन के विषय में कोई भी दल पहले से विश्वस्त नहीं हो सकता। अनिश्चय की दशा को कोई भी दल पसन्द नहीं करता, अतः सभी यह अधिक पसन्द करते हैं कि दो दल हों, जो अपना-अपना प्रत्याशी जनता के समक्ष रखें और जनता के समर्थन के आधार पर किसी एक के निर्वाचन की पर्याप्त आशा हो सके। इस प्रकार हम देखते हैं कि एकसदस्यीय निर्वाचन क्षेत्रों का अस्तित्व भी द्विदलीय प्रणाली के अस्तित्व को प्रोत्साहित करता है।

द्विदलीय प्रणाली के उदय के परिणाम

अमेरिका में द्विदलीय प्रणाली के होने का परिणाम यह होता है कि वहाँ दो दलों में से एक का बहुमत साधारणतः हो जाता है यद्यपि कभी-कभी यह भी हो जाता है, कि राष्ट्रपति के निर्वाचन में एक व कांग्रेस के निर्वाचन में दूसरा दल विजयी हो जाता है। फिर भी ऐसा बहुत कम होता है। सन् १८४८ के बाद से केवल १९५६ में ऐसा हुआ कि राष्ट्रपति के निर्वाचन में रिपब्लिकन दल की विजय हुई तथा कांग्रेस के दोनों सदनों पर डेमोक्रेट दल का नियन्त्रण रहा। १७८९ से १९५९ तक के १७० वर्ष में से ९७ वर्षों में राष्ट्रपति पद व कांग्रेस के दोनों सदनों पर एक ही दल का आधिपत्य रहा है। इस प्रकार हम देखते हैं कि द्विदलीय प्रणाली के कारण यह सम्भव हो जाता है कि दो दलों में से एक का बहुमत हो जाय और वह बहुमत दल राष्ट्रपति पद व कांग्रेस के दोनों सदनों पर नियन्त्रण कर सके।

द्विदलीय प्रणाली के अस्तित्व का दूसरा सुपरिणाम यह होता है कि दोनों दलों के शक्तिशाली होने के कारण दोनों में स्वस्थ राजनैतिक प्रतियोगिता चलती है और दोनों ही दल अधिक से अधिक लोककल्याण का कार्य करने के लिये बाध्य रहते हैं।

जो दल बहुमत के समर्थन के कारण सत्तारूढ हो जाता है, उसे यह ध्यान रखना पड़ता है कि अपने कार्य क्रम द्वारा वह अधिक से अधिक लोक-कल्याण कर सके, क्योंकि उसे यह भय रहता है कि दूसरा प्रतियोगी दल जनता के बहुमत का समर्थन प्राप्त कर लेगा और उसकी सत्ता छिन जायेगी। यही कारण है कि अमरिका के राजनैतिक दलों के कार्यक्रम व उनकी नीतियों में कोई महत्वपूर्ण अन्तर नहीं पाया जाता और मतभेदपूर्ण मामलों में उनकी नीति प्रायः एक सी ही रहती है, यद्यपि इससे यह तात्पर्य नहीं है कि दोनों दल सब प्रकार से एक से हैं।

राजनतिक दलों की विशेषतायें

इंगलैण्ड को भी दो ही राजनतिक दलों का देश कहा जाता है और वहाँ भी राजनतिक मंच पर प्रायः दो ही दल प्रमुख रहते हैं, पर वहाँ के राजनतिक दलों से अमरिका के राजनतिक दल भिन्न हैं। अमेरिका के राजनतिक दलों की अपनी अलग विशेषतायें हैं, जिनका विवेचन निम्न प्रकार किया जा सकता है

विचारधारा सम्बन्धी आधारभूत अन्तरों का अभाव—अमरिका के राजनैतिक दलों की पहली विशेषता यह है कि वहाँ के दलों में विचार सम्बन्धी आधारभूत भिन्नता नहीं है। जैसा ब्रोगन ने कहा है "अमेरिका के राजनतिक दलों के नाम ऐसे हैं, जिनमें अमेरिका के सभी राजनतिक विचारों की व्यापकता छिपी हुई है और यदि किसी एक दल को एक दम अलग किया जाय, तो उसमें कोई ऐसी विचारधारा नहीं मिलती, जो उसके बाद के दल में न पाई जाय और उस विचारधारा का महत्व बाद के दल में उस दल से अधिक नहीं होगा, जो समाप्त होता है।'[1] हरमन फाइनर ने भी अमेरिका के दलों के विषय में ऐसे ही विचार व्यक्त किये हैं। बेयर्ड ने तो इस सम्बन्ध में यहाँ तक कहा है कि वहाँ के मतदाताओं की दशा उन निर्जीव प्राणियों जैसी होती है, जो खाली शब्दों के लिये मतदान करते हैं।[2] पर इससे यह नहीं समझा जाना चाहिये कि दलों के कोई निश्चित सिद्धान्त ही नहीं है। सिद्धान्तों के गम्भीर मतभेदों के न होते हुए भी दोनों दलों के निश्चित राजनतिक सिद्धान्त व निश्चित राजनतिक कार्यक्रम रहते हैं, जिनके अनुसार वे कार्य करते हैं तथा जिनके अनुसार उनके नेता दल के झंडे के नीचे एक होते हैं। औस्टिन एफ० मैकडानल्ड का मत इस सम्बन्ध में यह है कि "अमेरिकन दलों

---

1 'The American parties are names which conceal all the range of potent American political opinion and if one party were suddenly to be distinguished there is no shade of opinion in it which could not be represented in the surviving party and the weight of that opinion will not be much greater than in the vanished congries" —*Brogan*

2 According to Beard voters in America are like phantoms voting for empty words' because they vote for candidates *of parties which are different only in names and are substantially identical* in their intentions and aspirations

के नेता भौतिक उन्नति के लिये सम्मिलित प्रयास करने के लिये भले ही एक न हो, पर पद की आशा तथा संरक्षण के वचन से व एक सूत्र म अवश्य बँधे रहते ह।"[1]

वर्गीय स्वरूप—अमरिका के राजनतिक दलो की एक अन्य विशेषता यह ह कि उनका निमाण नीति की विभिन्नता के आधार पर न होकर वर्ग हित की साधना के आधार पर हुआ है। वहाँ के दल न तो राजनतिक मतभेदो पर आधारित ह, न जाति अथवा धर्म सम्बधी मतभेदो पर आधारित है। वे वस्तुत विविध वर्गों के आर्थिक हितो की विविधता पर आधारित है। यही कारण है कि ब्रेयड का हम उनके सम्बन्ध म यह कहते हुए पाते है कि 'सिद्धान्त व शासन के रूप की अपेक्षा व्यक्तित्व तथा दलीय प्रश्नो के कारण अधिक, अमेरिका के दलो का निर्माण हुआ है।[2] वस्तुत जिसे दलगत राजनीति कहा जाता है उसे अमरिका के लोग अधिक पसद नही करते। वे दलगत राजनीति को एक दूषण मानते हैं और उसम भाग लेने वाले राजनीतिज्ञो को भी ईमानदार नहीं समझते। यही कारण है वहाँ के राजनैतिक दलो के निमाण का आधार दलगत राजनीति न होकर विशिष्ट वर्गों के आर्थिक हितो की साधना रहा है।

राजनतिक दलो का सगठन

अमरिका के राजनतिक दलो का सगठन अत्यन्त सुव्यवस्थित है। केन्द्र व राज्य दोनो ही स्तरो पर उनका सगठन है, जिसकी चार इकाइयाँ क द्वारा वे अपना काय करत है। यहा हम अपने को केवल केन्द्रीय सगठन क वणन तक ही सीमित रखेंगे।

राष्ट्रीय सम्मेलन—केन्द्रीय स्तर की एक सस्था राष्ट्रीय सम्मेलन (National Convention) कही जाती ह। इसके सदस्यो की सख्या लगभग बारह सौ से चौदह सौ सदस्या तक होती है। यह सम्मेलन प्रत्यक चौथे वष होता है और उसम अपन दल की ओर से राष्ट्रपति व उपराष्ट्रपति पद के प्रत्याशियो का चयन करता है। यह दल की नीति का निर्धारण भी करता है। काग्रेस की सदस्यता के प्रत्याशियो के विषय म यह सम्मलन कुछ भी नही करता और न यह काग्रेस के सदस्यो को इस बात के लिये बाध्य ही कर सकता है कि वे दल के काय क्रम का समथन कर।

राष्ट्रीय समिति—राष्ट्रीय सम्मेलन प्रत्येक चौथे वष होता है। अत दल का सचालन वस्तुत राष्ट्रीय समिति (National Committee) नाम की सस्था द्वारा किया जाता है। डेमोक्रेटिक दल की राष्ट्रीय समिति मे १०८ सदस्य होते हैं। प्रत्येक राज्य

---

1 Their leaders may not be united for promoting their joint endeavour for the material interest but they are held together by the hope of office and the promise of patronage —*Beard*

2 Personalities and issues of parties rather than the principles and forms of government constitute the staple of American politics' —*Beard*

व क्षेत्र का एक पुरुष व एक स्त्री इसके सदस्य होते हैं। रिपब्लिकन दल ने सन् १९५२ मे प्रत्येक राज्य से एक तीसरा सदस्य और बढा लिया था, जो वहाँ के रिपब्लिकन दल का अध्यक्ष होता था। उसे तभी समिति का सदस्य होना था, जब राज्य का मत रिपब्लिकन दल के राष्ट्रपति पद के प्रत्याशी को प्राप्त हो और कांग्रेस मे उसके प्रतिनिधि मण्डल के रिपब्लिकन बहुमत के कारण रिपब्लिकन दल का गवर्नर हो। सन् १९५८ मे इस प्रणाली से रिपब्लिकन दल की राष्ट्रीय समिति १४७ सदस्यों की बनी थी। राष्ट्रीय समिति का कार्य व्यवहार मे दल का संचालन करना नहीं है और न व्यवहार म यह नीति निधारण का ही काय करती है। उसका व्यावहारिक काय केवल इतना है कि अध्यक्ष द्वारा रखे जाने वाले प्रस्तावों का पुष्टिकरण कर दे। राष्ट्रीय समिति के सदस्यगण अपने अपने राज्यों मे अवश्य प्रभाव रखते हैं।

राष्ट्रीय अध्यक्ष—राष्ट्रीय सगठन की एक अन्य इकाई राष्ट्रीय अध्यक्ष (National Chairman) होता है, जो राष्ट्रीय समिति द्वारा राष्ट्रपति व उपराष्ट्रपति पद के प्रत्याशियों के निर्वाचन के बाद प्रत्येक चार वर्ष बाद चुना जाता है। व्यवहार म यह वही व्यक्ति होता है जिसे राष्ट्रपति चाहता है। समिति तो केवल राष्ट्रपति द्वारा प्रस्तावित व्यक्ति के नाम का पुष्टिकरण मात्र करती है। अध्यक्ष का पहला काय राष्ट्रपति पद के निर्वाचन के अभियान का सचालन करना होता है। वह दल के, राज्य के व क्षेत्रों के सगठनों के सम्पर्क म रहता है। अब अध्यक्ष की शक्ति व्यवहार म कम होती जा रही है। रूजवेल्ट के कायकाल मे फेयरले (Farley) ने लगातार आठ वर्ष तक डेमोक्रेटिक दल के राष्ट्रीय अध्यक्ष पद पर काय किया था और इस पद का जो महत्व उसके कायकाल मे रहा, वैसा उसके बाद कदाचित् कभी नहीं रह सका है।

राष्ट्रीय समिति सचिवालय—सगठन के काय का वास्तविक सचालन उन व्यक्तियों की बुद्धिमत्ता पर निर्भर करता है, जो राष्ट्रीय समिति के सचिवालय मे लगे होते हैं। प्रत्येक दल के सचिवालय का सगठन भिन्न भिन्न है। इसका काय भी अनेक प्रकार का है। नेताओं की ओर से दिये जाने वाले भाषणों को तैयार करना, दल के धन का एकत्रण करना, उसका हिसाब रखना, राजनीति के चढाव उतार पर ध्यान रखना स्थानीय व राज्य के दलीय सगठनों से पत्र-व्यवहार करना आदि, सब उसके कार्यों म ही सम्मिलित है।

राजनीतिक दलों का क्रिया कलाप

अन्य देशों की तरह अमरिका के राजनीतिक दलों ने भी लोकतंत्र के सगठन व उसके सफल सचालन म सहायता की है। उन्होंने भी अन्य देशों की तरह यह सहायता दलीय विचारधारा व कायक्रम के प्रचार द्वारा, लोकमत का निर्माण करके, मतदाताओं को निर्वाचन व निर्वाचन के कार्यों म भाग लेने के लिये प्रोत्साहित करके जनता को राजनीति की बातों म दिलचस्पी कराके तथा राष्ट्र की समस्याओं व विभिन्न पहलुओं को जनता के सामने रख कर की है। सत्तारूढ दल यदि शासन के दायित्व का

सँभाल कर राष्ट्र की बहुमूल्य सेवा करता है तो विपक्षी दल सरकार के कार्यों की स्वस्थ आलोचना करके देश की सेवा करता है। इसमे सन्देह नही कि इन आदर्शों की पूरी पूर्ति नही होने पाती तथा सिद्धान्त व व्यवहार म सदा अन्तर रहता है, फिर भी जिन परिस्थितियो के अन्तगत अमेरिका के राजनतिक दल काम करत है, उनके अनुसार उनका काय सराहनीय ही कहा जा सकता है।

अमेरिका की दल प्रणाली का मूल्यांकन

अमरिका की दल प्रणाली की प्रशसा व आलोचना दोनो ही की जाती हैं। उसका सही मूल्यांकन करने के लिये यह आवश्यक है कि उसकी प्रशसा व आलोचना के आधारो पर दृष्टिपात कर लिया जाय। जिन आधारो पर उसकी आलोचना की जाती है वे निम्न प्रकार है

दलों का विकेन्द्रीकृत रूप—पहला आधार जिसे लेकर अमरिका की दल प्रणाली की आलोचना की जाती है, उसका विकेन्द्रीकृत रूप है। अमेरिका के दलो का सगठन बडा ढीला है। उनके स्थानीय राज्या के और केन्द्रो के सगठनो म वह सामजस्य नही है जो एक सुसगठित सगठन मे होना चाहिये। इसका परिणाम यह होता है कि दल शासन को जनता के प्रति उत्तरदायी बनाने के अपने मुख्य काय का ही सम्पादन नही करते। सन् १९५० म अमेरिका के राजनीति शास्त्र सघ (American Political Science Association) की ओर से नियुक्त की हुई समिति ने ऐसा ही विचार व्यक्त किया है और कहा है कि ऐतिहासिक व अन्य कारणो से अमेरिका की द्विदलीय व्यवस्था की कायप्रणाली राज्यो के व स्थानीय सगठनो के दस ढीले सघ जसी है, जिसका न कोई राष्ट्रीय सगठन है और जिसम न कोई राष्ट्रीय सामजस्य है। परिणामस्वरूप कोई भी प्रमुख दल जो सत्तारूढ होता है, व्यवस्थापिका व कायपालिका के अपने सदस्यो को ऐसी सरकार के रूप म सगठित नही कर पाता, जो दलीय कायक्रम से बँधी हुई हो। मतदान के समय का दलीय दायित्व भी समाप्त होता जाता है। यह एक अत्यन्त गम्भीर मामला है, क्योंकि इससे अमेरिका के लोकतन्त्र की आत्मा पर ही कुप्रभाव पडता है। इसके अतिरिक्त इस युग मे जब व्यवस्थित कायक्रम के आधार पर सुलझायी जाने वाली समस्याओ को टुकडो टुकडो मे हल करना राष्ट्र की सुरक्षा के हित म नही है इसके कारण स्वराष्ट्र व परराष्ट्र सम्बन्धी गम्भीर समस्याय भी उपस्थित हो जाती है।"[1] इन सबको देखते हुए समिति ने यह सुझाव दिया था कि दलो मे सगठन का केन्द्रीयकरण होना चाहिये, जिससे वे दलीय कायक्रम को सुचारु रूप से क्रियान्वित कर सक।

---

[1] "Historical and other factors have caused the American two party system to operate as two loose associations of state and local organizations with very little of national machinery and very little national cohesion As a result either major party, when

(Contd)

दल परस्ती— अमेरिका की दल प्रणाली का एक अन्य दूषण वह प्रथा है जिसे 'स्पोइल सिस्टम' (Spoil System) कहा जाता है। दलीय सम्बन्धों के कारण ही अमेरिका में यह दल परस्ती की प्रथा चल पडी है। इसके अन्तर्गत प्रत्येक नया राष्ट्रपति पद ग्रहण करने के बाद अपने दल के लोगों को राजकीय पदों पर नियुक्त करता है। इसका परिणाम यह होता है कि प्रत्येक नये राष्ट्रपति के पदारूढ होने पर पुराने राष्ट्रपति के समय के व्यक्ति पदमुक्त कर दिये जाते हैं और नये राष्ट्रपति के *कृपापात्र लोग पदों पर नियुक्त किये जाते हैं*। चूंकि ये नियुक्तियाँ योग्यता के आधार पर न होकर दलीय सम्बन्धों के आधार पर होती हैं, अतः उसके कारण शासन की कुशलता का ह्रास होता है। प्रशासन के पदों के अधिकारी प्रशासन की कुशलता की दृष्टि से कार्य न करके दलीय सम्बन्धों के निर्वाह की दृष्टि से कार्य करते हैं। अतः यह स्वाभाविक है कि लोक सेवा के सदस्यों में अनतिक्ता फनती है और उसका स्तर गिरता है तथा प्रशासन का सचालन राष्ट्र के हित को ध्यान में रखकर नहीं किया जाता वरन् उसका सचालन दलीय हितों की साधना की दृष्टि से किया जाता है।

दल प्रणाली के पक्ष मे—फिर भी उक्त आलोचना से हमें यह नहीं समझना चाहिये कि अमेरिका की दल प्रणाली किसी काम की ही नहीं है। अमेरिका की दल प्रणाली के पक्ष में निम्न बातें ध्यान देने योग्य हैं

१ अमेरिका की दल प्रणाली की एक विशेषता यह है कि वहाँ के दल अधिकांश समझौते की भावना से काम करते हैं और उनकी यह भावना आधुनिक युग के लिये अत्यन्त ही अनुकूल है। आधुनिक युग में समाज का जैसा सगठन है, उसमें समाज के विविध वर्गों के हित विविध प्रकार के होते हैं। लोकतन्त्र का कार्य है कि वह समझौते की भावना से प्रेरित होकर उन विविध हितों में सामजस्य बनाये रखे। चूंकि राजनतिक दल लोकतन्त्र के क्रियान्वय के माध्यम होते हैं अतः उनके लिये यह अपरिहार्य है कि वे समझौते की भावना से कार्य करें। जैसा हैरिंग ने कहा है "दलीय शासन की सफलता इसी में है कि परस्पर विरोधी हितों को कम करने में और

---

in power is ill equipped to organize its members in the legislative and the executive branches into a government held together and guided by the party progamme Party responsibility at the polls thus tends to vanish *This is a very serious matter for it affects the* very heart beat of American democracy It also poses grave problems of domestic and foreign policy in an era, when it is no longer safe for the nation to deal piecemeal with issues that can be disposed of only on the basis of coherent programmes'

—*American Political Science Association Committee on Political Parties*

संघर्षशील वर्गों को सहयोगशील बनाने मे अपने को योग्य सिद्ध कर सके।'[1] अमेरिका के राजनीतिक दल चूंकि समझौते की भावना से काम करते हैं, वे विविध वर्गों के परस्पर विरोधी हितो म सामजस्य अधिक अच्छी तरह् से बनाये रख सकते है।

२ अमेरिका की दल प्रणाली म स्थानीय हितो को भी उचित महत्व प्रदान किया जाता है यही कारण है कि वहाँ के दलो के सगठन का रूप केन्द्रीयकरण का न होकर विकेन्द्रीयकरण का है। वहा के दलो का विकेन्द्रीकृत सगठन उसकी शक्ति को बढ़ाने वाला है, उसे कम करने वाला नही है, क्योकि वे स्थानीय व राष्ट्रीय हिता के विषय मे समझौते से काम करते है और इस कारण दलो का सगठन स्वत पक्का बना रहता है।

इस प्रकार हम कह सकते है कि अमरिका म द्विदलीय प्रणाली सफलतापूर्वक काम कर रही है। यही कारण है कि मुनरो को हम यह कहते हुये पाते है कि "जब द्विदलीय प्रणाली ठीक ढग से कार्य कर रही है, तो तीसरे या चौथे दल की कोई आवश्यकता नही है।'[2]

इगलण्ड की दल प्रणाली से तुलना

जसा कॉवेन ने कहा है "सयुक्त राज्य अमेरिका के राजनतिक दल उद्देश्य व रूप की दृष्टि से इगलण्ड तथा अधिकाश अन्य देशो से भिन्न है।'[3] अमेरिका व इगलड की दल प्रणाली म निम्न प्रमुख अन्तर पाये जाते है

१ अमेरिका मे इगलड की तरह दलीय उत्तरदायित्व नही है। इगलण्ड मे शासन का जहा बहुमत दल के प्रति उत्तरदायी होना पडता है, अमेरिका मे शासन को किसी भी दल के प्रति प्रत्यक्ष रूप से उत्तरदायी नही होना पडता। अमेरिका म एसा इसलिये नही है कि वहा शासन का रूप अध्यक्षीय (Presidential) है, जिसम शासन के अध्यक्ष राष्ट्रपति को अपने कार्यों के लिये काग्रेस के प्रति उत्तरदायी नही होना पडता।

२ इगलण्ड म मन्त्रिमण्डल बहुमत दल म से बनता है और वह दल उस पर नियन्त्रण रखता है। अमरिका म एसी बात नही है। वहाँ मन्त्रिमण्डल राष्ट्रपति की परामर्शदात्री समिति मात्र होती है और उस पर काग्रेस का कोई नियन्त्रण नहीं होता।

---

1 The accomplishment of party government lies in the demonstrated ability for reducing warring interests and conflicting classes to cooperative terms' —*Herring*

2 When two party system is functioning properly there is no need for a third party or a fourth party —*Munro*

3 'The political parties in the United States of America essentially differ in their aims and character from those in England and most other countries —*Cowel*

३ इंगलण्ड में दलों में सैद्धान्तिक मतभेद होते हैं, जबकि अमेरिका में वर्गीय व आर्थिक मतभेद होते हैं।

४ अमेरिका में उस रूप में दलों की ओर से किसी राजकीय नीति का निर्धारण नहीं होता, जिस रूप में वह इंगलैण्ड में होता है।

SELECT READINGS

Austin F Mcdonald	American State Government and Administration
Beard	American Government and Politics
Brogan	The American Political System
Bryce	The American Commonwealth Committee on Political Parties in American Political Science Review Supplement XLIV (September 1950)
Herring	The Politics of Democracy
Munro	The Government of the United States

१७

अमेरिका के राज्यो का शासन

'राज्य अब भी वे धुरिया हैं जिनके आसपास अमेरिका का सम्पूर्ण राज नीति चक्र घूमता है ।"
—मुनरो

अमेरिका क सघ के निर्माण की प्रक्रिया के वणन मे जसा दशाया जा चुका है, सघ के निर्माण के पहले से ही राज्यो के अपने अपन पृथक अस्तित्व व उनके पृथक पृथक सविधान थे । सघ म सम्मिलित होने क बाद भी वहाँ के राज्य अपने-अपन पृथक अस्तित्व के प्रति सजग है । उनके शासन के रूप के विषय मे भी थोडा जान लेना आवश्यक है ।

राज्यो के सविधान

अमेरिका के सभी राज्यो के अपने अपन सविधान हैं, जो मोटे रूप मे एक से होत हुये भी, विवरण की बाता म परस्पर भिन्न है । अमरिका के राज्या के सविधान की यह बात हमारे यहा के राज्यो के सविधानो की स्थिति के विरुद्ध है, क्योकि हमारे राज्या के सविधान प्राय एक से हैं और वे सब भी भारत के सविधान के अभिन्न अग है । फिर भी अमेरिका के राज्यो के प्राय सभी सविधानो मे निम्न मुख्य विशेषतायें पाई जाती हैं

१ प्राय सभी सविधानो म एक अधिकार पत्र की व्यवस्था है, जिसम कुछ नागरिक अधिकारा व स्वतन्त्रताओ की सुरक्षा की गई है ।

२ प्राय सभी सविधानो मे शासन के ढाँचे की रूपरेखा दी गई है तथा व्यवस्थापक कायपालक व न्यायपालक अगो की व्यवस्था की गइ है ।

३ प्राय सभी सविधानो म राज्य की शक्तियो व दायित्वो का वणन किया गया है ।

४ स्थानीय शासन की व्यवस्था भी सभी सविधानो मे दी गई है ।

५ प्राय सभी सविधानो मे एक धारा इस उद्देश्य की भी दी गई है कि सविधान मे सशोधन कसे किया जायगा ।

व्यवस्थापिका

जहाँ तक राज्यो के व्यवस्थापक अग का प्रश्न है, एक दो राज्यो का छोडकर अधिकाश राज्यों मे द्विसदनीय व्यवस्थापिका है । व्यवस्थापिका के नाम विविध राज्यो

मे विविध प्रकार के हैं। कही वह व्यवस्थापिका (Lagislature) कहलाती है, ता कही वह साधारण सभा (General Assembly) तथा कही साधारण अधिकरण (General Court) कहलाती ह। सब राज्यो मे ऊपरी सदन सीनेट ही कहे जात है, पर नीचे के सदा कही प्रतिनिधि सदन (House of Representatives) के नाम से, कही सभा (Assembly) के नाम से, कही प्रतिनिधि सभा (House of Delegates) तथा कही साधारण सभा (General Assembly) के नाम मे पुकार जाते है।

सीनेट नीचे के सदन स छोटी होती है। साधारणत इसमे नीचे के सदन के सदस्यो के एक तिहाई व्यक्ति सदस्य होत है। सीनट की सदस्यता वहा ६ से लेकर ६७ सदस्यो तक की है, जिसका औसत ३७ सदस्या का आता है। नीचे के सदन की सदस्य सख्या अधिक होती है। वह ३५ से लेकर ४०० तक है, जिसका औसत १२० आता है।

शक्तियो की दृष्टि स दोनो सदन समानपदी व समान अधिकार वाले है। जैसी परम्परा है कानून निर्माण के क्षेत्र मे वित्त विधेयको का प्रस्तुतीकरण केवल नीचे के सदन मे ही हो सकता है। पर सीनट को वित्त विधेयको को जिस हद तक वे चाहे परिवर्तित व सशोधित करने का अधिकार है। राज्यपाल द्वारा की गई नियुक्तियो का पुष्टिकरण करन का भी अधिकार सीनेट को है। राज्यपाल या अन्य उच्च अधिकारियो पर महाभियाग चलान के अधिकारी दोनो सदन सम्मिलित रूप स हैं। नीचे का सदन महाभियाग लगाता है और ऊपर का सदन न्यायालय के रूप म उसकी सुनवाई करता और उसका निणय देता है।

कायपालिका

राज्यपाल

राजकीय शक्ति के मनमाने प्रयोग का कटु अनुभव अमेरिका के उपनिवशो को काफी हो चुका था। अत यह स्वाभाविक था कि उनकी जनता कायपालक शक्ति के प्रति कठोर रवया अपनाय। यही कारण है कि राज्यो के सविधानो म जहाँ काय पालक सत्ता की व्यवस्था की गई थी, वहाँ इस बात की भी व्यवस्था की गई थी कि वह कम मे कम रहे। पर कायपालिका को अत्यधिक अशक्त बनाये रखन की यह वृत्ति सन् १६०० के बाद से कम हो चली है तथा अधिकाश राज्यो म अब उन परिषदो व आयोगो को समाप्त करन की प्रवृत्ति चल पडी है जो उसकी सत्ता पर अकुश रखत थे। उन परिषदो व आयोगो के स्थान पर अब विविध विभागो की स्थापना कर दी गई है और उनके अध्यक्ष गवनर द्वारा ही नियुक्त किये जात और उसी के प्रति उत्तरदायी होते है। विभागों की स्थापना के साथ ही साथ कायपालिका के प्रमुख राज्यपाल को ही राज्य के बजट बनान का दायित्व भी सौप दिया गया है तथा वही बजट को बना कर व्यवस्थापिका के समक्ष उसकी स्वीकृति के लिय रखता है। इस दायित्व के कारण राज्यपाल की शक्ति और भी बढ गई है क्योकि अपन वित्त विभाग

के द्वारा वह राज्य के वित्त पर नियन्त्रण करके प्रशासन के सभी पहलुओ पर अपना नियन्त्रण रख सकता है।

राज्यपाल की योग्यता के विषय मे व्यवस्था यह है कि उसके पद के प्रत्याशी को कम से कम ३० वर्ष की आयु का होना चाहिये, उसे सयुक्त राज्य अमेरिका का नागरिक होना चाहिये और उसे एक निश्चित अवधि मे राज्य मे रहता हुआ होना चाहिये।

राज्यपाल की नियुक्ति नही होती, वरन् वह निर्वाचन के परिणामस्वरूप पदासीन होता है। प्राय सभी राज्यो म वह प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा मतदाताओ के बहुमत के द्वारा चुना जाता है। समान मतो की प्राप्ति की दशा म अन्तिम निर्णय राज्य की व्यवस्थापिका करती है।

राज्यपाल का कार्यकाल पृथक पृथक राज्यो म भिन्न भिन्न है, जो दो से चार वर्ष तक का है। कुछ राज्यो मे कुछ निश्चित कार्यकालो के पश्चात् उसी व्यक्ति के राज्यपाल पद के लिय प्रत्याशी बनने पर रोक है। राज्यपालो को एक निश्चित वेतन मिलता है जो अमेरिका के स्तर के देखते हुए कुछ कम सा है। कुछ समय पहले जब हिसाब लगाया गया था, तो पता चला था कि गवर्नरो का औसत वेतन ८००० डालर वार्षिक था और यह ऐसी आय है, जिससे अधिक एक सफल किसान अथवा एक अच्छा वकील पैदा कर सकता है।

राज्यपाल की पदमुक्ति केवल महाभियोग (impeachment) द्वारा हो सकती है। नीचे का सदन महाभियोग लगाता है और ऊपर का सदन महाभियोग की सुनवाई करता है। कभी कभी महाभियोग की सुनवाई के समय सर्वोच्च न्यायालय का प्रमुख न्यायाधीश ऊपरी सदन का सभापतित्व करता है। पर महाभियोग का प्रयोग अभी तक अधिक नही किया गया है, क्योकि उसकी प्रक्रिया काफी पेचीदगीपूर्ण होती है। कुछ राज्यो मे राज्यपाल की वापसी (recall) की भी व्यवस्था है। इस व्यवस्था के अन्तर्गत यदि कुछ निश्चित संख्या म मतदाता प्रार्थना करें, तो किसी राज्यपाल का समय म पहले पद से हटाये जाने के विषय म मत संग्रह किया जा सकता है। राज्यपाल का पद यदि कभी रिक्त होना है, तो उपराज्यपाल (Lieutenant Governor) उसके पद का कार्य करता है। यदि उप राज्यपाल नही होता, तो सीनेट का अध्यक्ष अथवा नीचे के सदन का अध्यक्ष राज्यपाल पद का कार्यभार सँभालता है।

राज्यपाल की शक्तियाँ विविध प्रकार की हैं जिनका विवेचन हम निम्न प्रकार कर सकते हैं

१ नियुक्ति सम्बन्धी शक्तियाँ—राजकीय नियुक्तियो के सम्बन्ध म राज्यपाल की बडी व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हैं यद्यपि उनकी व्यापकता नियमित नियुक्ति प्रणाली के प्रचलन मे काफी कम हो गई है। अटोर्नी जनरल (Attorney General) कन्ट्रोलस (Controllers), आडीटस (Auditors) व सुपरिन्टेण्डेन्ट (Superintend

ents) आदि की नियुक्ति राज्यपाल ही करता है, यद्यपि इन नियुक्तियो का पुष्टिकरण राज्य की सीनेट द्वारा किया जाता है।

२ **व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्तियाँ**   व्यवस्थापन के सम्बन्ध म राज्यपाल को अधिकार है कि (१) वह व्यवस्थापिका की विशेष बैठकें बुला सके, (२) नीति तथा कानून निर्माण के विषय म अपनी सिफारिशें भेज सके, तथा (३) अपने विवेक के अनुसार विधेयकों को अस्वीकृत कर सके। इसके अतिरिक्त राज्यपाल व्यवस्थापिका में भाषण भी दे सकता है जो रेडियो सुविधा के कारण देश मे घर घर मे पहुँच जाता है।

राज्यपाल की सैनिक शक्तियाँ—राज्यपाल की सैनिक शक्तियाँ अब पहले जैसी अधिक नही रह गई है क्योंकि रक्षा का विषय अब सघीय हो गया है। फिर भी उन राष्ट्रीय सरक्षकों (Home Guards) पर उसका नियन्त्रण रहता है, जिन्हें आपात काल मे नियमित सैनिक कार्य करने के लिये बुलाया जा सकता है। इसी प्रकार उस आन्तरिक सेना (Militia) पर भी उसका नियन्त्रण रहता है, जिसे आन्तरिक अव्यवस्था के समय कार्य पर लगाया जाता है। हडताल आदि के समय भी राज्यपाल राज्य की सेना का प्रयोग शान्ति व व्यवस्था की स्थापना के लिये कर सकता है। अपने सैनिक कार्यों मे राज्यपाल की सहायता उसका एडजुटेन्ट जनरल (Adjutant General) व उसके अधीन कर्मचारी भी करते हैं।

राज्यपाल की न्यायपालक शक्तियाँ—न्याय के क्षेत्र मे राज्यपाल को क्षमादान आदि देने का अधिकार है। यह अधिकार उसे इसलिये दिया गया है कि न्यायपालिका की ओर से की हुई त्रुटियो के विरुद्ध जनता की रक्षा की जा सके। अपने क्षमादान के अधिकार का प्रयोग राज्यपाल एक परामर्शदात्री समिति के परामर्श के अनुसार करता है।

इस प्रकार हम देखते हैं कि राज्य के सविधान के अनुसार राज्यपाल का कार्य प्रमुख कार्यपालक (Chief Executive) के रूप मे सामान्य रूप से राज्य के प्रशासन की देखभाल करना है। उसी का यह कार्य है कि वह यह देखे कि राज्य के कानूनों का क्रियान्वय ठीक ढग से हो रहा है या नहीं। कुछ राज्यो मे सघीय परम्परा के अनुसार राज्यपाल को यह भी अधिकार प्राप्त है कि विविध विभागो के अध्यक्षों से प्रशासन सम्बन्धी प्रतिवेदन माँग सके।

राज्यों के प्रशासनिक विभाग साधारणत इस प्रकार होते हैं

१ बजट निर्माण या वित्त विभाग,
२ आय अथवा कर विभाग,
३ सार्वजनिक शिक्षा विभाग,
४ सैनिक विभाग,

५ कृषि विभाग,
६ स्वच्छता विभाग,
७ स्वास्थ्य विभाग
८ राजकीय मार्ग
९ राजकीय मस्थाय,
१० बीमा विभाग, तथा
११ लोक कल्याण विभाग।

कुछ विभाग उप विभागो मे भी बँट होत है और उनके अधीक्षक विभागीय अध्यक्ष के अधीन व उसके प्रति उत्तरदायी होत है। कुछ विभागो का प्रब ध विविध परिषदो अथवा समितियो के द्वारा अथवा उनके परामर्श के अनुसार भी होता है। कुछ राज्यो म राजकीय अधिकारियो की भर्ती के लिये नियमित सेवा आयोगो (Service Commissions) की व्यवस्था है। कुछ राज्यो म सेवा आयोगो के अधीन सम्पूर्ण लोक सेवा की भर्ती की व्यवस्था ह, तो कुछ राज्यो म सघ आयोग आशिक रूप म काय करते है। यद्यपि राजनीति म भाग लेन वाले लोग इसके विरुद्ध ह तथापि सब राज्यो म लोक सेवको की भर्ती योग्यता के आधार पर करन की प्रवृत्ति प्रबल मालूम होती है।

न्यायपालिका

सयुक्त राज्य अमेरिका म दो प्रकार के न्यायालय समानान्तर रूप से काय करत ह। एक प्रकार के न्यायालय व है, जो सघीय कानूनो को क्रियान्वित करत हैं और दूसरे प्रकार के न्यायालय वे है, जो राज्यो के कानूनो को क्रियान्वित करते है। अमेरिका की यह व्यवस्था भारतवर्ष की व्यवस्था के बिलकुल विपरीत है क्योकि यहा एक ही प्रकार के न्यायालय केन्द्रीय व स्थानीय दोनो ही प्रकार के कानूनो का क्रियान्वित करत है। जहा तक राज्यो के कानूनो के क्रियान्वय का प्रश्न है, अमरिका म प्रत्यक राज्य की न्याय व्यवस्था बिलकुल पृथक व स्वतन्त्र है तथा प्रत्येक राज्य के न्यायालय अपनी शक्ति अपने अपने राज्य के सविधान से प्राप्त करते है।

अमेरिका म राज्यो के न्यायालयो की व्यवस्था का वणन मोटे रूप स हम निम्न शीपको मे कर सकत है

१ **सर्वोच्च न्यायालय**—राज्यो की न्याय व्यवस्था के शीर्ष पर सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) होता है। राज्य के न्यायिक मामलो मे यह सब से ऊँचा न्यायालय होता है। इसके निणय के विरुद्ध कोई अपील नही की जा सकती। इसम साधारणत ५ से ७ न्यायाधीश काय करते हैं, जो निर्वाचित होत है। य न्यायालय मुख्य रूप मे अपील के न्यायालय होत हैं और नीचे के न्यायालयो के निर्णयो के विरुद्ध अपीलो की सुनवाई करते है। य न्यायालय केवल कानून के आधार पर अपील के मामलो की सुनवाई करत ह और नीचे के न्यायालयो के निणयो का

मा य ठहराते या उ ह अमान्य करते हैं। सर्वोच्च न्यायालयों के ये निर्णय प्रकाशित किये जाते है और वे नीचे के न्यायालयों का मार्गदर्शन करते हैं। ये न्यायालय राज्य के संविधानों की व्याख्या करने के अन्तिम अधिकारी होते हैं। कुछ राज्यों में ये न्यायालय राज्यपाल अथवा व्यवस्थापिका द्वारा माँगे जाने पर परामर्श भी देते हैं।

२ **माध्यमिक न्यायालय**—सर्वोच्च न्यायालय के बाद के नीचे के न्यायालय माध्यमिक न्यायालय (Intermediary Courts) कहलाते हैं। ये न्यायालय भी प्रमुखत अपील न्यायालय होते हैं। इन न्यायालयों के नाम विविध राज्यों में विविध प्रकार के हैं। कहीं उन्हें अपील न्यायालय (Court of Appeal) कहते है, तो कहीं उन्हें उच्चतर न्यायालय (Superior Courts) कहते है। इनमें ३ से लेकर ९ न्यायाधीश तक काम करते हैं, जो निर्वाचित होते है। उनका संगठन व उनकी कार्य प्रणाली सर्वोच्च न्यायालय जैसी होती है।

३ **जिला या काउन्टी न्यायालय**—अपील के न्यायालयों के नीचे जिला अथवा काउन्टी न्यायालय होते हैं, जो सुनवाई करने वाले न्यायालयों का कार्य करते हैं। इन्हीं न्यायालयों में हत्या, रिश्वतखोरी, मारपीट तथा हानि के मुकद्दमों की सुनवाई की जाती है। ये न्यायालय व्यवस्थापिका द्वारा निर्धारित जिलों की सीमा में कार्य करते हैं। इन न्यायालयों को विविध राज्यों में जिला न्यायालय (District Courts), काउन्टी न्यायालय (County Courts), उच्चतर न्यायालय (Superior Courts) तथा सरकिट न्यायालयों जैसे विविध नामों से पुकारा जाता है। इनका न्यायक्षेत्र प्रारम्भिक व अपील सम्बन्धी दोनों प्रकार का होता है।

४ **छोटे न्यायालय**—राज्य की न्याय-व्यवस्था के सबसे नीचे के स्तर के न्यायालय ये होते हैं। ये न्यायालय छोटे छोटे मामलों की सुनवाई करते हैं। ग्रामीण क्षेत्र में तथा छोटे नगरों में जस्टिसों के न्यायालय (Justices Courts) होते हैं, जिनमें जस्टिसेज ऑफ पीस (Justices of Peace) न्यायकार्य करते है। बड़े स्थानों में दण्डाधिकारी (Magistrates) न्यायकार्य करते हैं। इनका कार्यकाल २ से ६ वर्ष तक का होता है। न्यायाधीश जीवन के सभी क्षेत्रों से आते और न्यायकार्य करते है।

५ **विशेष न्यायालय**—उपर्युक्त न्यायालयों के अतिरिक्त नगर न्यायालय (Municipal Courts) होते हैं, जो विशेष रूप से घने बसे हुए क्षेत्रों में न्यायकार्य करते हैं। इन न्यायालयों में कई न्यायाधीश कार्य करते है जो फौजदारी, दीवानी तथा अन्य ऐसी ही प्रशासनिक का कार्य करते हैं।

६ **न्यायालय का लिपिक**—न्यायालयों के वर्णन में न्यायालयों के उस कर्मचारी का उल्लेख करना भी अति आवश्यक है जिसे न्यायालय का लिपिक (Clerk of the Courts) कहा जाता है। इस कर्मचारी का कार्य बड़े महत्व का होता है। उसके कार्यों में आदेशों का जारी करना, हिसाब का रखना आदि प्रमुख हैं। वह भी

प्राय निर्वाचित होता है, यद्यपि अब लोग यह अधिक उचित समझते हैं कि उसकी नियुक्ति योग्यता के आधार पर की जाये।

SELECT READINGS

Bates, Frank G and Oliver P Field — State Government
Granes, W Brooks — American State Government
Holcombe Arthur N — State Government in the United States

१८

अमेरिका का स्थानीय शासन

'किसी देश मे स्वतन्त्र शासन तो स्थापित हो सकता है, किन्तु बिना स्थानीय संस्थाओं की स्थापना के उसमे स्वतन्त्रता की भावना नहीं आ सकती ।'

—डी टॉकवने

किसी देश म व्यक्ति वयक्तिक रूप से कितना स्वतन्त्र है, यह इस बात स प्रकट होता है कि वहा के लोग स्थानीय प्रशासन मे कितना सक्रिय भाग लेते है। स्थानीय स्वशासन ही वस्तुत लोकतन्त्र की आधारशिला है तथा जितना सशक्त स्थानीय शासन होता है उतना ही सशक्त लोकतन्त्र होता है। अमरिका मे स्थानीय शासन का जो रूप है, वह उसकी लोकतन्त्रीय परम्परा के अनुकूल ही है।

आधुनिक सभ्यता मुख्यत नगरीय सभ्यता है। नगर ही किसी देश की शक्ति के प्रतीक होते है। उनकी शक्ति ही देश की शक्ति व उनकी कमजोरी ही देश की कमजोरी होती है। वे ही विश्व के उद्योग, व्यापार व संस्कृति के केन्द्र होते ह। अमरिका के विषय मे यह विशेष रूप स सत्य है। वहा धीरे धीरे किन्तु लगातार जनसंख्या ग्रामो से नगरो की ओर बढती जा रही है। न्यूयार्क राज्य म सन् १७६० म जब केवल ८ प्रतिशत लोग नगरो मे रहते थे, सन् १६५० तक वहाँ ६० प्रतिशत जनता नगरो मे आ बसी है। नगरो की जनसंख्या की इस वृद्धि के साथ साथ वहाँ की समस्यायें भी बढी हैं और उनकी जटिलता भी बढी है। यही कारण ह कि नगरो के स्थानीय प्रशासन के सचालन म भी बडी कुशलता की आवश्यकता होने लगी है तथा वहाँ प्रशासन का जो रूप विकसित हुआ है, उसका अध्ययन भी अत्यन्त आवश्यक है।

स्थानीय शासन की इकाइया

अमरिका के स्थानीय शासन के सगठन के विषय म यह कहा जाता है कि यहाँ इगलण्ड से भी अधिक विविधिता पाई जाती है। वहाँ के विषय म कहा जाता है कि कालिफोर्निया ने जिले के समेत वहाँ लगभग ४८ प्रकार के स्थानीय शासन हैं जिन्हे स्थानीय स्वशासन के विषय म विविध स्तरो की स्वाधीनता प्राप्त है।

काउण्टी—स्थानीय शासन की सबसे बडी इकाई काउण्टी (County) कहलाती है। इनकी सख्या सम्पूर्ण सयुक्त राज्य म लगभग ३००० है। काउण्टी का

प्रशासन एक समिति (Council) अथवा परिषद् (Board) चलाती है, जिसमे ४ से लेकर ५० तक सदस्य होते है। समिति अथवा परिषद् जो भी काउन्टियो म होती है, उसे नियम (Rules) व उपनियम (Bvelaws) बनाने का अधिकार होता है। उसे कुछ प्रशासन सम्बन्धी अधिकार भी प्राप्त होते हैं। समिति अथवा परिषद के अतिरिक्त काउन्टी म शरिफ (Sheriff), लिपिक (Clerk), अभियोग सचालक वकील (Prosecutor Attorney) तथा कोरोनर (Coroner) आदि कुछ प्रशासनिक अधिकारी भी होते है। ये सब अधिकारी निर्वाचित होन हैं तथा उन प्रशासनिक कार्यों का सम्पादन करत हैं, जिन्ह परिषद् अथवा समिति स्वय नही करती। काउन्टी के न्यायाधीश भी अलग निर्वाचित होन है या नियुक्त किय जाते हैं।

टाउन—काउन्टिया का विभाजन जिन इकाइया मे किया गया है उन्हे टाउन (Town) तथा टाउनशिप (Townships) कहा जाता है। इनकी सख्या लगभग १०००० है। य प्रमुख रूप से ग्रामीण स्थानीय स्वशासन की इकाइया हैं। ये इकाइया किन्ही कस्बा तथा उनके आसपास के क्षेत्रो से बनती हैं। इनमे प्रत्यक्ष लोकतत्र का क्रियात्मक रूप देखने को मिलता है। टाउन का शासन एक नगर समिति (Town Meeting) द्वारा चलाया जाता है जिसमे सभी अधिकारी मतदाता भाग लेत हैं। इसकी बैठक प्राय वार्षिक होती है, यद्यपि आवश्यकता पडने पर उसकी अधिक बठक भी होती हैं। ये समितियाँ नियम बनान व बजट स्वीकार करने के लिये होती है। ये समितियाँ अपन अपन क्षेत्र के लिये विशिष्ट व्यक्तिया की एक परिषद (Board of Selectmen), जिसे नगर समिति (Town Council) भी कहत है, तथा एक शिक्षा परिषद (School Board) का निर्वाचन भी करती है जो नगर समिति (Town Meeting) के सत्रों के बीच के समय म स्थानीय प्रबन्ध का सचालन करती है।

टाउनशिप—सयुक्त राज्य अमरिका के कुछ भागा म ग्रामीण स्वशासन की इकाई टाउनशिप (Township) कहलाती है। इस इकाई का प्रशासन एक छोटी सी निर्वाचित परिषद (Board) द्वारा होता है, जिसका प्रमुख अध्यक्ष (President), नगर प्रमुख (Mayor) या सभापति (Chairman) कहलाता है। प्रमुख का निर्वाचन अलग से भी होता है और परिषद के सदस्यो मे से भी हो सकता है तथा उसे कुछ विशेष अधिकार भी प्राप्त होते है। परिषद नियम बनाने वाली सस्था होती है। यही कर्मचारियो को नियुक्त करती है तथा बजट स्वीकार करती है।

नगर—अमेरिका के स्थानीय प्रशासन की सबसे महत्वपूर्ण इकाई नगर (City) है। टाउन व टाउनशिप की तरह ये भी काउन्टी के नगरीय उपविभाग होते हैं। इनकी सख्या लगभग १६००० है। अमेरिका मे नगर (City) की प्राय वही स्थिति है, जो इगलैण्ड मे बरो (Burrough) या काउन्टी बरो (County Burrough) की है। स्थानीय प्रशासन की इन नागरिक इकाइयो मे ग्रामीण इकाइयो से अधिक

स्वशासन पाया जाता है। स्थानीय मामलों में इन इकाइयों की जनता भी अधिक सक्रिय भाग लेती है। प्रत्येक नगर का शासन प्रबन्ध एक अधिकार पत्र (Charter) के अनुसार होता है, जो या तो उस राज्य की व्यवस्थापिका प्रदान करती है या जिसे नगर सभा अपने नागरिक स्वशासन के अधिकार के अन्तर्गत स्वयं बनाती है। यह अधिकार पत्र (Charter) नगर का संविधान होता है। इन अधिकार पत्रों के द्वारा साधारणतः जिन तीन प्रकार के स्थानीय शासनों की स्थापना होती है, उन्हें (१) मेयर काउन्सिल फार्म (*Mayor Council Form*), (२) कमीशन फार्म (Commission Form), तथा (३) काउन्सिल मैनेजर फार्म (Council Manager Form) कहते हैं।

मेयर काउन्सिल फार्म—इस प्रकार की स्थानीय प्रशासन की इकाई भी दो प्रकार की होती है, एक वह मेयर काउन्सिल फॉर्म जहाँ मेयर अशक्त होता है और जिसे अशक्त मेयर टाइप (Week Mayor Type) कहते हैं और दूसरी वह मेयर काउन्सिल फॉर्म जहाँ मेयर शक्तिशाली होता है और जिसे *शक्तिशाली मेयर टाइप* (Strong Mayor Type) कहते हैं।

अशक्त मेयर वाली मेयर काउन्सिल नगर इकाई में, जैसा नाम से ही प्रकट है, नगर प्रमुख को बहुत कम शक्तियाँ प्राप्त होती हैं। प्रशासन के सब विभाग किसी न किसी आयोग (Commission) या परिषद (Board) के अधीन होते हैं, जिनके सदस्य या तो प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा चुने जाते हैं या नगर सभा (Council) द्वारा चुने जाते हैं। नगर प्रमुख कुछ मुख्य मुख्य पदों की नियुक्ति करता है और उन नियुक्तियों के विषय में भी यह आवश्यक है कि उनका पुष्टिकरण नगर सभा द्वारा किया जाय। कुछ विषयों में उसे निषेधाधिकार (Veto) प्राप्त होता है, पर नगर सभा उसके निषेध को ⅔ बहुमत से समाप्त कर सकती है। सिद्धान्ततः नगर प्रमुख का कार्य विविध विभागों का नियंत्रण व उनकी देखभाल करना है, पर व्यवहार में वह ऐसा नहीं कर पाता, क्योंकि उसे पर्याप्त अधिकार प्राप्त नहीं हैं। निर्वाचित परिषद तथा आयोग उसकी बात मानने या न मानने को स्वतन्त्र होते हैं। कमजोर नगर प्रमुख की इतनी अधिक कमजोरी के कारण अब इस प्रकार की इकाइयाँ समाप्त होती जा रही हैं और अब प्रवृत्ति यह है कि अधिकांश इकाइयों में शक्तिशाली नगर प्रमुख की व्यवस्था की जाय।

शक्तिशाली मेयर वाली मेयर-काउन्सिल नगर इकाई में नगर प्रमुख ऐसा होता है जिसे प्रशासन के विषय में पर्याप्त अधिकार प्राप्त होते हैं। वही सब प्रमुख विभागों के अध्यक्षों की नियुक्ति करता है और वह उन्हें अपने अधिकार से हटा भी सकता है। नगर इकाई के सभी कर्मचारियों की नियुक्ति उसी के द्वारा होती है और नगर के बजट पर उसका नियंत्रण रहता है। इस प्रकार हम देखते हैं कि वह वस्तुतः नगर के प्रशासन का अध्यक्ष होता है।

कुछ नगर इकाइयाँ ऐसी भी होती है, जिनमे कुछ विशेषताएँ अशक्त नगर प्रमुख वाली नगर इकाइयो की और कुछ विशेषताये शक्तिशाली नगर प्रमुख वाली नगर इकाइयो की होती है।

उन नगर इकाइयो म जिनम मेयर काउन्सिल प्रकार की नगर इकाई होती है, नगर सभा (City Council) आवश्यक रूप से एक सदन की होती है। साधारणत सदस्यो का निर्वाचन दो वर्षों के लिये होता है। सदस्यो का वेतन भी मिलता है, जो नगर नगर म भिन्न भिन्न होता है। बडे नगरा मे वेतन अधिक मिल सकता है। साधारणत नगर सभा के सदस्यो की सख्या ५ मे ९ तक होती है, पर बडे नगरो म उनकी सख्या अधिक भी होती है। उदाहरणार्थ, क्लीवलण्ड म ३३ व शिकागो मे ५० सदस्यो की नगर सभा है।

कमीशन फॉर्म—नगर इकाई का यह वह रूप है, जहा एक आयोग नगर का शासन सँभालता है। बीसवी शताब्दी के प्रारम्भ म यह काफी प्रचलित रहा था। उस समय सभी यह मानते थे कि नगर शासन का यह एक आदर्श प्रकार है। इसके द्वारा अशक्त मेयर वाले नगर शासन की कमियाँ दूर हो जाती ह तथा शासन का रूप सरल हो जाता है। नगर इकाई के इस रूप म नगर की व्यवस्थापन सम्बन्धी व प्रशासन सम्बन्धी शक्तिया एक छोटे आयोग मे निहित रहती है, जिसके सदस्य लगभग ५ होते है। य आयोग नगर के शासन के उत्तरदायी होते है। सामूहिक रूप से वे आवश्यक नियमो का निर्माण करते ह और पृथक पृथक व शासन के विविध विभागो का काय सँभालते ह। नगर का सम्पूर्ण प्रशासन उतने ही विभागो म बाँट दिया जाता है जितने सदस्य नगर के आयोग म होते ह तथा आयोग का प्रत्येक सदस्य एक विभाग का कार्यभार अपने पास रखता है। आयोग के सदस्य जनता द्वारा निर्वाचित होते हैं और साधारणत उनका कार्यकाल २ वर्ष होता है। कभी कभी व ४ वर्ष के लिये भी चुने जाते है। उन्हें नियमित रूप से वेतन भी मिलता ह, जो नगर-नगर में भिन्न होता है। आयोग के सदस्यो मे से ही एक नगर प्रमुख (Mayor) बना दिया जाता है। उसका पद केवल सम्मान का होता है। नगर प्रमुख के रूप म उसे कोई विशिष्ट शक्ति प्राप्त नही होती। विशेष अवसरो पर वह नगर का प्रतिनिधित्व करता है, अन्यथा उसकी वही शक्ति व अधिकार होते हैं, जो उसके अन्य साथियो के होते ह। फिर भी इस दृष्टि से वह अपने साथियों से श्रेष्ठतर होता है कि वह आयोग की बैठको का सभापतित्व करता है और उसे वेतन अन्य आयुक्तो से अधिक मिलता है। उसके पद व उसके वेतन के कारण उसे सम्मान प्राप्त होता है पर शक्ति की प्राप्ति नही होती।

नगर प्रशासन का यह रूप अत्यन्त बडे नगरो म लोकप्रिय नही है। ऐसे किसी नगर ने प्राय इस पद्धति को नही अपनाया है, जिसकी जनसख्या ५० हजार से अधिक है। छोटे नगरो मे जिनकी जनसख्या लगभग २५००० है यह पद्धति अवश्य लोकप्रिय है।

जो लोग इस पद्धति के समर्थक नहीं हैं, उनका कहना है कि इसमें प्रशासन का दायित्व सामूहिक हो जाता है, जिसका परिणाम यह होता है कि सब का दायित्व कभी कभी किसी का दायित्व नहीं रहता। इसके अतिरिक्त इस प्रणाली में प्रशासन कार्य ऐसे लोगों के हाथ में दे दिया जाता है, जो प्रशासन के पदों पर प्रशासनकुशलता के कारण नहीं, वरन् अपनी साधारण लोकप्रियता के कारण आते हैं। इस प्रकार इस प्रणाली में नगर का प्रशासन प्रशासन से अनभिज्ञ लोगों के हाथ में रहता है। इस पद्धति के पक्ष में यह कहा जाता है कि इसके अन्तर्गत प्रशासन का दायित्व संख्या में कम व्यक्तियों के हाथों में केन्द्रित रहता है, क्योंकि चार पाँच व्यक्तियों के आयोग में व्यवस्थापन व प्रशासन दोनों प्रकार की शक्ति केन्द्रित रहती है। अतः प्रशासन के विषय में वे लोग सरलतापूर्वक आपस में विचार विमर्श करते रहते हैं और इससे प्रशासन की कुशलता बढ़ती है। इसके अन्तर्गत प्रशासन का रूप सरल व उसकी प्रक्रिया सुगम रहती है और उससे भी प्रशासन की कुशलता की अभिवृद्धि होती है।

काउन्सिल मनेजर फॉर्म—इस पद्धति के अन्तर्गत नगर सभा (City Council) प्रशासन सम्बन्धी दायित्व को पूरा करने के लिये एक प्रबन्धक (Manager) नियुक्त कर देती है। वह प्रशासन का संचालन करता है और प्रशासन के लिये नगर सभा के प्रति उत्तरदायी होता है। उसका कार्यकाल अनिश्चित होता है और वह तब तक पद पर रह सकता है, जब तक वह नगर सभा को अपने कार्य से सन्तुष्ट रख सके। उसे नगर सभा की ओर से वेतन मिलता है।

समिति प्रबन्धक प्रणाली वाले नगरों में एक आयोग या सभा का होना आवश्यक है जिसका कार्य केवल विचार करना व नीति का निर्धारण करना होता है। इसके अतिरिक्त उसके द्वारा नियुक्त एक प्रबन्धक का होना आवश्यक है, जो प्रशासन का संचालन करे। इस प्रकार हम देखते हैं कि नगर प्रशासन की इस पद्धति का उद्भव आयोग पद्धति के उस दोष को दूर करने के लिये हुआ है, जिसके कारण प्रशासन प्रशासन से अनभिज्ञ लोगों के हाथ में रहता है। समिति प्रबन्धक प्रणाली में इस प्रकार कार्यों के विभाजन की व्यवस्था की गई है। समिति यदि नीति निर्धारण का कार्य करती है, तो प्रबन्धक नीति को क्रियान्वित करने का कार्य करता है। समिति का निर्वाचन प्रायः ४ वर्ष के लिये होता है। कानून निर्माण के कार्य के अतिरिक्त इसका प्रमुख कार्य एक नगर प्रबन्धक (City Manager) की नियुक्ति करना तथा यह देखना है कि वह नगर का प्रबन्ध समिति के प्रति उत्तरदायी रहकर करता है या नहीं। प्रबन्धक प्रणाली का विचार व्यापार जगत के उस विचार पर आधारित है, जिसके अनुसार संचालकों की परिषद (Board of Directors) नीति निर्धारण के बाद शेष का दायित्व पूर्ण रूप से विशेषज्ञ प्रबन्धक के ऊपर छोड़ देती है।

स्थानीय शासन का कार्यक्षेत्र

स्थानीय शासन के अन्तर्गत साधारणतः पुलिस, आग रक्षा, स्वास्थ्य व सफाई

नियोजन, सार्वजनिक मार्ग तथा ऐसे ही वे अन्य कार्य आते हैं, जिनका सम्बन्ध लोक कल्याण से होता है। शिक्षा का प्रबन्ध प्रायः शिक्षा जिलों द्वारा होता है, जिनका क्षेत्र स्थानीय शासन की इकाइयों के क्षेत्र से भिन्न भी होता है। स्थानीय शासन ग्रामीण क्षेत्र में कम विकसित तथा नागरिक क्षेत्र में अधिक विकसित है पर दोनों का कार्यक्षेत्र प्रायः एक सा ही है। स्थानीय प्रशासन के अनेक कार्यों में राज्य की सरकारें भी प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से भाग लेती है।

स्थानीय शासन की अर्थ व्यवस्था

आधुनिक युग में स्थानीय प्रशासन का व्यय बहुत अधिक बढ़ गया है। अनुमान यह लगाया जाता है कि वर्तमान शताब्दी के प्रारम्भ से केवल पचास वर्ष में स्थानीय प्रशासन का व्यय लगभग १२०० गुना अधिक हो गया है। व्यय की इस वृद्धि के अनेक कारण हैं। सबसे प्रमुख कारण तो जनसंख्या की वृद्धि है। जनसंख्या जितनी अधिक होती जाती है, उतना ही स्थानीय प्रशासन का व्यय भी बढ़ता जाता है। व्यय बढ़ने का एक कारण यह भी है कि डालर का मूल्य पहले की अपेक्षा अब कम हो गया है। इसके अतिरिक्त अब स्थानीय सेवाओं की व्यापकता व उसका स्तर भी बढ़ गया है। पहले से अब यह अधिक चाहा जाता है कि स्कूलों की संख्या अधिक हो, सड़कें पक्की हों तथा पुलिस व आग सुरक्षा सम्बन्धी सेवायें अधिक अच्छी हों। इस सबके कारण स्थानीय प्रशासन का व्यय बढ़ना अनिवार्य है।

इस बढ़ते हुए व्यय की पूर्ति कैसे की जाय, यह एक विकट समस्या है। स्थानीय सेवाओं के उपभोक्ताओं के रूप में जनता यह चाहती है कि उन्हें अधिक से अधिक सुविधायें प्राप्त हों, पर करदाता के रूप में जनता यह चाहती है कि उसे कम से कम कर देना पड़े। नगर सभाओं में जनता के जो प्रतिनिधि होते हैं उन्हें जनता की उक्त दोनों माँगों के बीच सामञ्जस्य स्थापित करना पड़ता है, जिससे सेवाओं का स्तर भी ऊँचा हो और करों का भार भी इतना अधिक न हो जाय कि जनता उसे उठा न सके।

प्रायः सभी नगरों में अब सेवाओं व सरकार के बीच सामंजस्य बनाये रखने के लिये योजनाबद्ध ढंग से कार्य किया जाता है। दोनों के बीच सामंजस्य बनाये रखने की दृष्टि से प्रत्येक नगर के प्रशासन द्वारा बजट बनाया जाता है। प्रशासन के विविध विभागों के अध्यक्ष अपने अपने विभागों का बजट बनाते हैं और वे अपने अपने बजटों को नगर प्रमुख (Mayor), आयोग (Commission) अथवा प्रबन्धक (Manager) को प्रस्तुत करते हैं। प्रशासन के प्रमुख उन बजटों को एकत्र करके पूरे नगर के प्रशासन का बजट बनाते हैं और फिर वह बजट नगर सभा (City Council) के समक्ष स्वीकृति के लिये प्रस्तुत किया जाता है। नगर-सभा प्रायः बजट का पहले वित्त समिति (Finance Committee) को विचारार्थ भेजती है। वित्त-समिति के प्रतिवेदन के सहित नगर सभा बजट पर पुनः विचार करके उस पर अपनी अन्तिम स्वीकृति

देती है। वर्ष के प्रारम्भ में स्वीकार किये हुए बजट कभी कभी अपर्याप्त होते है। ऐसी दशा मे पूरक बजट भी प्रस्तुत किये जाते है तथा नगर सभा उन्हे उसी प्रकार स्वीकार करती है, जिस प्रकार वह मूल बजट को स्वीकार करती है।

नगर कोष मे से किसी धन के व्यय किये जाने के लिये यह आवश्यक है कि व्यय की प्रत्येक राशि के विषय मे किसी उत्तरदायी अधिकारी की स्वीकृति प्राप्त हो। नगर-कोष म से रुपया निकाले जाने की प्रत्येक माँग नियत्रक (Controller) नाम के अधिकारी के पास भेजी जाती है। नियत्रक इस बात का निश्चय करने के बाद कि जिस धन राशि को निकाला जा रहा है, वह नियमित रूप मे व्यय किये जाने को है, उस धनराशि का निकाले जाने के लिये अपनी अनुमति दे देता है और उसके अनुसार कोषाध्यक्ष (Treasurer), जो या तो नगर प्रमुख द्वारा नियुक्त व्यक्ति होता है या जो निर्वाचित व्यक्ति होता है नगर-कोष से रुपया निकाल कर व्यय कर देता है।

नगर निकायो के आय के साधन

नगर निकायो की आय के साधन विविध प्रकार के है। जिन साधनो से नगर निकायो की आय होती है, उनमे से प्रमुख का विवेचन हम निम्न प्रकार कर सकते है।

कर

कर लगाने मे नगर निकाय पूर्णत स्वतन्त्र नहीं है। उन्हे इस सम्बन्ध मे राज्यो के कानूनो के अनुसार ही चलना पडता है। साधारणत राज्य की सरकार इस सम्बन्ध म कुछ प्रतिशत निश्चित कर देती है तथा उसके भीतर ही नगर निकाय कर लगा सकते हैं। कभी-कभी यह सीमा सम्पत्ति के मूल्य के विषय म भी निर्धारित की जाती है।

करो म सबसे महत्त्वपूर्ण सम्पत्ति कर होता है। भूमि, मकान, पशुओ, मशीन, औजार तथा व्यक्तिगत सामान सभी प्रकार की सम्पत्ति पर यह कर लगाया जा सकता है। घर का सामान, धार्मिक सस्थाओ की सम्पत्ति आदि पर निकायो का कर नहीं लगता है। निर्वाचन-कर, व्यापार-कर, आमोद-कर, मद्य प्रयोग कर आदि ऐसे अन्य अनेक कर हैं, जिनसे नगर निकायो को आय होती है।

विशेष कर

ये वे कर होते हैं, जो नगर निकायो की ओर से उन लोगो पर लगाये जाते है जिनकी सम्पत्ति का मूल्य नगर निकायो की किसी सेवा के कारण बढ जाता है। उदाहरणार्थ, किसी नगर निकाय द्वारा किसी पार्क के निर्माण के कारण यदि किसी व्यक्ति के मकान का मूल्य बढ़ जाता है तो उस पर इस प्रकार का विशेष कर लगाया जा सकता है।

जुरमाने व फीस

नगर निकायो मे ठेके देन के बदले म फीस लेकर भी आय की जाती है। मादक वस्तुओ के बचने के लिये, वाहनो को चलाने के लिये, व्यापार करने के लिये आज्ञा पत्र (License) देकर भी निकायो की आय होती है। नगर निकायो के नियमो का उल्लघन करने वालो पर जुरमाने भी किय जात है और वे भी निकायो की आय के साधन होते है।

नगर निकायो द्वारा सचालित सेवायें

कुछ नगर निकाया म नगर निकायो की ओर से कुछ सावजनिक सवाओ का सचालन किया जाता है और उनस जो आय हाती ह, वह भी निकाया की आय का साधन होती है। उदाहरणाथ, बडे बडे नगरा मे बस सवा का सचालन नगर निकायो द्वारा किया जाता है।

राजकीय सहायता

राज्यो की सरकारा स भी नगर निकायो को पर्याप्त सहायता प्राप्त होती ह। यह महायता राज्य विशेष उद्देश्या के लिय देत है। सहायता प्राप्त करने वाले निकायो का उसे प्रयोग मे लाने के लिये कुछ शर्तों का पालन करना आवश्यक होता है। जिन निकायो की आय कम होती है, उन्ह तो इसकी आवश्यकता हाती ही है, उन निकायो को भी इसकी आवश्यकता होती है जिनकी आय के साधन पूरे होते है। इसका कारण यह है कि आजकल नगर निकाया को इतने बडे बडे काय करने पडते है कि उनके लिय समय पर धन जुटाना निकाया के लिये प्राय सम्भव नही होता।

नगर निकायो की ऋणग्रस्तता

जैसा थामस एच० रीड ने कहा है "वतमान परिस्थितियो म सयुक्त राज्य के प्राय सभी स्थानीय प्रशासन अपना व्यय उठाने म असमथ है।"[1] उनकी इस स्थिति का परिणाम यह होता है कि अधिकाश निकाया को ऋण लेने पडते है और वे प्राय ऋणग्रस्त रहते है। वस्तुत यह बडे आश्चय की बात है कि अमेरिका जस ऐसे समृद्धिशाली देश म, जिसने करोडो डालर की सहायता विदेशो को दे डाली है नगर निकायो की दशा ऋणग्रस्तता की रहे। पर वास्तविकता इस सम्बन्ध मे यह है कि नगर निकाय किसी प्रस्तावित व्यय को पूरा करने के लिये कर लगाने के स्थान पर ऋण लेकर पूरा करना अधिक श्रेयस्कर समभते है, क्योकि इस प्रकार वे जनता के उस कोप से बच जाते हैं जिसका भागी अतिरिक्त कर लगाने के कारण उन्ह बनना पडता है। नगर सभाओ के सदस्य इस प्रकार अपन राजनैतिक भविष्य की रक्षा करने मे समथ बन रहते हैं।

---

1 Under existing circumstances almost all local governments in the United States are incapable of complete support

—Thomas H

नगर निकायों की इस स्थिति को सुधारने के लिए राज्यों की सरकारों की ओर से व्यवस्था की गई है और इसे प्रतिबन्ध लगा दिए गये हैं कि नगर निकाय अनावश्यक व अपनी सामर्थ्य से बाहर ऋण न ले सकें। इस सम्बन्ध में राज्यों की सरकारों की ओर से कहीं-कहीं यह व्यवस्था की गई है कि नगर निकाय अपनी सम्पूर्ण आय के एक निश्चित प्रतिशत से अधिक ऋण नहीं ले सकते हैं। कहीं-कहीं राज्य की सरकार की ओर से जो अधिकार पत्र नगर निकायों को दिए जाते हैं, उनमें धनराशि निश्चित कर दी जाती है, जिससे अधिक वह निकाय ऋण नहीं ले सकता।

SELECT READINGS

Medonald — American City Government Administration
Phillips J Cass — Municipal Governments and Administration
Stone — City Manager Governments in the United States

१९
स्विटजरलैण्ड के सविधान का विकास व उसका स्वरूप

"राजतन्त्रीय ढग से सोचना स्विटजरलण्ड के निवासी के लिये एक विदेशी बात है। किसी शासक की शक्ति व सुविधाओ के लिये उसके हृदय मे कोई गुञ्जाइश नहीं है, उसके लिये राज्य सब नागरिको का मामला है उसका सचालन न तो वशपरम्परागत आधार पर हो सकता है और न उसे किसी एक निर्वाचित व्यक्ति के ही सुपुर्द किया जा सकता है।'

— हस ह्यूबर

स्विटजरलण्ड एक अत्य त छोटा दश है जिसकी जनसख्या सन् १९६० की जनगणना के अनुसार केवल ५४११००० है। साधारण व्यक्ति के लिय स्विटजर लण्ड यूरोप का एक सौ दय स्थान, स्केटिंग का केन्द्र अथवा विश्वसनीय घडियो का निर्माण स्थान है। पर राजनीति शास्त्र के विद्यार्थी के लिये वह इससे बहुत कुछ अधिक है। उसके लिय स्विटजरलण्ड एक ऐसा देश है जिसके राजनतिक रूप का एक विशेष महत्व है जिसका सविधान लोकतत्र का एक पृथक प्रकार है तथा इस कारण जिसके अध्ययन करन मे उसे एक विशेष आकर्षण प्रतीत होता है।

स्विटजरलैण्ड का सवैधानिक महत्व

गणतत्रीय परम्परा

सवधानिक दृष्टि स स्विटजरलैण्ड के महत्व का पहला कारण यह है कि वह पश्चिमी जगत का सबसे प्राचीन गणतत्रीय लोकतत्र है। स्विटजरलण्ड म गणतत्र का जन्म सन् १८४८ मे हुआ था। पश्चिम के जगत मे उस समय यह एक अकेला गणतत्र था। गणतत्रीय सविधान को स्वीकार करन के बाद से अब तक स्विटजरलण्ड उस अपनाय हुए है। गणतत्रीय शासन के स्वरूप को स्वीकार करने से पहले भी स्विटजरलण्ड म उस प्रकार का राजतत्र नही रहा था, जसा ग्रेट ब्रिटेन, सयुक्त राज्य अमरिका या फ्रास म रहा था। यही कारण है कि लोग इसे गणतत्रीय शासन व्यवस्था का ज म स्थान मानते हैं और कहते हैं कि वहाँ परम्परा से ही गणतत्र चला आ रहा है। रपाड न इस सम्बन्ध म कहा है कि 'स्विटजरलण्ड युगो से गणतत्र रहा है।'[1]

---

1 Switzerland has been throughout the ages a republic

—*Rappard*

हैंस ह्यूबर के इस कथन से कि "राजतंत्रीय ढंग से सोचना स्विटजरलैण्ड के निवासी के लिए एक विदेशी बात है तथा किसी शासक की शक्ति व सुविधाओं के लिये उसके हृदय में कोई गुन्जाइश नहीं है'[1] यही सिद्ध होता है कि स्विटजरलैण्ड की परम्परा गणतंत्रीय है तथा वहाँ राजा की ही नहीं किसी एक शासक की भी निरंकुश शक्ति सहन नहीं की जा सकती। यही कारण है कि वहाँ कार्यपालिका की शक्ति अमेरिका की तरह एक व्यक्ति में निहित नहीं की गई है, वरन् वहाँ कार्यपालिका को बहुल (plural) रखा गया है और उसके सब सदस्य इतने अधिक समानधर्मी हैं कि कार्यपालिका की अध्यक्षता उसके सभी सदस्य बारी-बारी से करते हैं। कार्यपालिका का यह प्रकार, जिसके अन्तर्गत शासन की शक्ति सब सदस्यों में समान रूप से बटी हुई है तथा जिसमें किसी भी सदस्य का पद दूसरे से बढ़ कर नहीं है, संसार में अपने तरह की एक ही है तथा इस कारण राजनीति शास्त्र के विद्यार्थी के लिए उसका अध्ययन करना आवश्यक है।

प्रत्यक्ष लोकतंत्र का अस्तित्व

स्विटजरलैण्ड की संवैधानिक महत्ता का दूसरा कारण उसकी शासन प्रणाली में प्रत्यक्ष लोकतंत्र के तत्वों का अस्तित्व है। जैसा हम आगे स्विटजरलैण्ड के संविधान की प्रमुख विशेषताओं के प्रकरण में देखेंगे, वहाँ प्रत्यक्ष लोकतंत्र जीवित रूप में विद्यमान है। आरम्भक (Initiative) तथा जनमत संग्रह (Referendum) यदि एक ओर जनता को शासन में प्रत्यक्ष रूप से भाग लेने का अवसर प्रदान करते हैं, तो प्रारम्भिक सभाएं (Primary Assemblies) दूसरी ओर जनता को शासन सम्बन्धी नीतियों के निर्माण में भाग लेने का अवसर प्रदान करती हैं। इस प्रकार हम देखते हैं कि प्रत्यक्ष लोकतंत्र के कारण ही स्विटजरलैण्ड अपने प्रकार का एक निराला लोकतंत्र है तथा इसी कारण संविधानों के अध्ययनकर्ता के लिए उसका विशेष महत्व है।

विविधता में एकता

स्विटजरलैण्ड की संवैधानिक महत्ता का एक अन्य कारण यह है कि वहाँ विविधता में एकता (unity in diversity) पाई जाती है। स्विटजरलैण्ड एक ऐसा संघ है, जिसमें १९ पूरे कैन्टन व ६ आधे कैन्टन सम्मिलित हैं। इन कैन्टनों में जो लोग रहते हैं उनकी भाषा, उनकी संस्कृति व उनके धर्म विविध प्रकार के हैं। स्विटजरलैण्ड में ७४.१ प्रतिशत लोग जर्मन बोलने वाले, २०.६ प्रतिशत फ्रेंच बोलने वाले तथा ५ प्रतिशत इटालियन बोलने वाले हैं। इसके अतिरिक्त १ प्रतिशत लोग ऐसे भी हैं, जो रोमांच (Romanch) नामक आदिभाषा के बोलने वाले हैं। इस प्रकार स्विटजरलैण्ड में भाषा सम्बन्धी विविधता है। धर्म की दृष्टि से भी स्विटजरलैण्ड में विविधता पाई जाती है। वहाँ ५८.४ प्रतिशत लोग प्रोटेस्टेंट (Protestants) ४०.३ प्रतिशत लोग रोमन कैथोलिक (Roman

---

1 Monarchic ways of thinking are alien to the Swiss. He has no understanding for the powers and privileges of a ruler.'
—Hans Huber

Catholic) तथा १ प्रतिशत लोग (Jews) है। इसके अतिरिक्त लगभग ४००० लोग ऐसे भी है, जो किसी भी धम के अनुयायी नही है। पर भाषा, धम तथा सस्कृति की इतनी विविधता म भी वहाँ एक एसी एकता है, जो सबको एक राष्ट्रीयता म बाँधे हुए है और यदि वहाँ के किसी निवासी को उसकी राष्टीयता के विषय मे पूछा जाय तो उसका उत्तर यही होना है कि वह स्विस (Swiss) है।

इतनी विविधता म भी वहाँ आधारभूत रूप स एकता है, इसका कारण है। कुछ तो वहाँ की परिस्थितियाँ ही ऐसी ह, जिनस इस एकता को बढावा मिलता ह। उदाहरण के लिय हम वहा की धम तथा भाषा की परिस्थितिया का ल सकत ह। साधारणत जहाँ विभिन्न धम क अनुयायियो की भाषाय भी भिन्न भिन्न होती है, वहा के लागो म प्राय क्षेत्रीयता की भावना प्रबल हो जाती है और उसके कारण उनम प्राय फूट रहती है। स्विटजरलण्ड म धम व भाषा के सम्बन्ध म परिस्थिति एसी है जिसस फूट नही पनपने पाती। वहाँ एक धम क अनुयायिया की भाषाय अनक है और एक भाषा बोलन वाले लोग अनक धर्मों के अनुयायी है। दूसर शब्दो म वहा धार्मिक व भाषायी क्षेत्रा की सीमायें एक न होकर भिन्न भिन्न है और धम तथा भाषा के आधार पर साधारणत जो फूट उत्पन्न हो जाती है, उसकी वहा सम्भावना नही है। यही नही वहाँ कन्टना की सीमाय भी धम तथा भाषा के क्षेत्रो की सीमाओ स भिन्न है। एक ही कन्टन के अन्तगत विविध धर्मो के अनुयायी तथा विविध भाषाओ के बोलने वाले पाये जात है। इसी प्रकार एक ही धम के अनुयायी तथा एक ही भाषा के बोलन वाले लोग कई कन्टनो म रहत है। इस प्रकार हम देखत ह कि स्विटजरलण्ड म धम, भाषा तथा प्रान्तीयता की स्थिति ऐसी नही है कि उनके कारण देश की राष्ट्रीय एकता की भावना को ठेस पहुँच सके। इसके अतिरिक्त वहा की सवधानिक योजना भी ऐसी है जिसके कारण राष्ट्रीय एकता की भावना को प्रोत्साहन मिलता है। वहा का सविधान धम, भाषा अथवा सस्कृति के आधार पर राष्ट के नागरिको मे कोई भेदभाव नही करता। वहाँ सभी धर्मों को समान आदर की दृष्टि से देखा जाता है। सविधान म सम्पूण देश मे बोली जाने वाली सब भाषायें राजभाषायें मानी गई है। सन् १६२८ के एक सशोधन के अनुसार तो रोमाच (Romanch) नामक आदिभाषा को भी राजभाषा मान लिया गया है। स्विटजरलण्ड की व्यवस्थापिका मे जब अनेक भाषायें बोलने वाले सदस्यो का विवाद होता है, तो वह अत्यन्त रुचिकर तो प्रतीत होता ही है वह इस बात का भी प्रतीक होता है कि स्विटजरलण्ड म विविधता म भी एकता विद्यमान है।

स्विटजरलैण्ड की इस एकता ने अनेक विचारको का ध्यान अपनी ओर आकृष्ट किया है और उन्होने विविध प्रकार के शब्दो म उसकी एकता की प्रशसा की है। ब्रुवस ने इस सम्बन्ध मे कहा है कि 'स्विटजरलण्ड न यह दिखा दिया है कि उन लागो म भी घनिष्ठ सहयाग की सम्भावना हो सकती है, जो कभी राजनतिक दृष्टि से पूणत स्वतन्त्र थे तथा जो आज भाषा व धम के द्वारा व्यापक रूप से विभा-

जित है।"[1] जॉन ब्राउन मेसन ने भी ऐसा ही विचार व्यक्त किया है और कहा है कि "भाषा तथा धर्म सम्बन्धी स्पष्ट विविधता के होते हुए भी जिस कोटि की राष्ट्रीय एकता स्विटजरलैण्ड में पाई जाती है, उसने अन्तर्राष्ट्रीय मामलों के अनेक अध्ययनकर्ताओं का ध्यान आकर्षित किया है। उन्हें उसमें यह प्रमाणित होने की आशा दिखाई देती है कि उन राष्ट्रों में भी उच्च कोटि का सहयोग सम्भव है, जिनमें संस्कृति सम्बन्धी व्यापक भिन्नता पाई जाती हो तथा जिनमें स्वतन्त्रता की शक्तिशाली परम्परा चली आई हो।" आरनाल्ड जे० जर्चर ने अपनी प्रसिद्ध पुस्तक 'गवर्नमेन्ट ऑफ कॉन्टीनेन्टल यूरोप' (Governments of Continental Europe) में स्विटजरलैण्ड के लोगों को राष्ट्रीयता व देशभक्ति की भावनाओं से सबसे अधिक ओत प्रोत माना है। उन्होंने कहा है कि "आज यूरोप में ऐसे कोई लोग नहीं है, जिनमें राष्ट्रीय एकता व देशभक्ति की भावना की जड़ें स्विटजरलैण्ड के लोगों से अधिक पक्की जमी हुई हों। उस जगत में, जो जातीयता व भाषा पर आधारित जन समूहों के राजनैतिक आत्म निर्णय के सिद्धान्त के प्रायः सुने जाने वाले नारों से परेशान हो चुका है, स्विटजरलैण्ड के लोग इस बात का एक महान उदाहरण प्रस्तुत करते हैं कि ऐसे सिद्धान्तों की पूर्ण अवहेलना करके भी राज्यत्व व राष्ट्रीय देश प्रेम का किस प्रकार बढ़ावा दिया जा सकता है।"[3] इन विचारों की अभिव्यक्ति से यह भली प्रकार स्पष्ट है कि स्विटजरलैण्ड की विविधता में पाई जाने वाली इस एकता को जगत कितने महत्व की दृष्टि से देखता है और इस कारण से भी वहां के संविधान का अध्ययन, विशेष रूप से भारत जैसे देश के विद्यार्थियों के लिये, जहां अनेक धर्म के अनुयायी तथा अनेक भाषाओं के बोलने वाले लोग रहते हैं, अत्यन्त आवश्यक है।

स्थाई तटस्थता

स्विटजरलैण्ड की संवैधानिक महत्ता का एक अन्य कारण यह भी है कि अन्तर्रा

---

1 Switzerland has demonstrated the possibility of close cooperation between peoples who at one time were independent of each other politically and who today are widely divided by language and religion' —*Brooks*

2 Switzerland's remarkable degree of national unity despite pronounced *linguistic and religious diversity has aroused interest of* many students of international affairs They see in it a hopeful evidence that a high degree of cooperation is possible between nations of widely different cultures and strong traditions of independence —*John Brown Mason*

3 Today there are no people in Europe among whom a sense of national unity and of patriotic devotion is more firmly fixed than among the Swiss In a world grown somewhat weary of too frequent reiteration of the principle of political self determination for racial and linguistic groups the Swiss offer a splendid example how statehood and national patriotism can be fostered in utter defiance of such principles —*Arnold J Zurcher*

ष्ट्रीय राजनीति मे वह स्थाई रूप से तटस्थ है। सन् १८१५ की वियना की संधि के समय, १९१९ की वार्साइ की संधि के समय और १९२० की लन्दन घोषणा के समय स्विटजरलैण्ड ने सदा इस बात पर बल दिया कि उसे स्थाई रूप से तटस्थ राष्ट्र घोषित किया जाय और वैसा ही व्यवहार उसके साथ किया जाय। राष्ट्र संघ (League of Nations) तथा संयुक्त राष्ट्र संघ (United Nations Organization) मे वह इसी शर्त पर सम्मिलित हुआ कि उसकी तटस्थता को स्वीकार किया जाय। इस सम्बन्ध म बडे आश्चर्य की बात यह है कि हिटलर व मुसोलिनी ने भी उसकी तटस्थता को बना रहने दिया। इस विषय मे उसकी तुलना हम भारत से कर सकते है, जो स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद से लगातार तटस्थता की नीति पर चल रहा है और किसी भी गुट म सम्मिलित नही हुआ है।

स्विटजरलैण्ड की तटस्थता के विषय मे फिर भी यह स्मरणीय है कि उनकी तटस्थता कायरो की तटस्थता नही है। स्विटजरलण्ड के निवासी ससार मे सबसे अच्छी लडने वाली जातियो म समझे जाते है। वहाँ सभी स्वस्थ व्यक्तियो के लिये सैनिक शिक्षा अनिवार्य है, यद्यपि स्थाई सेना रखे जाने की व्यवस्था नही है। वहा के नागरिको की एक ऐसी सेना है, जिसे आवश्यकता पडने पर कभी भी युद्धकार्य के लिये काम म लाया जा सकता है। उनकी वायु सेना २८ स्क्वडरन है और उनके पास लगभग ५०० लडाका हवाई जहाज है। देश के बजट मे प्रतिवर्ष लगभग साढे तीन करोड रुपया सुरक्षा के लिये खर्च किया जा सकता है। पर यह सब व्यवस्था होते हुए भी उनकी नीति तटस्थता व शान्ति की है।

स्विटजरलैण्ड की तटस्थता एक ओर इस प्रकार यदि कायरो की तटस्थता नहीं है, तो दूसरी ओर उसके विषय मे यह भी ध्यान देने की बात है कि उसका अर्थ एकाकीपन (Isolation) नही है। इस सम्बन्ध म वह भारतवर्ष के ही समान है। वह अन्तर्राष्ट्रीय जगत की सस्थाओ का सदस्य है। सयुक्त राष्ट्र संघ की सदस्यता भी उसने स्वीकार की है, यद्यपि उसकी शर्त है कि वह किसी भी दलबन्दी मे नही पडेगा। अन्तर्राष्ट्रीय श्रम सगठन (International Labour Organization) तथा संयुक्त राष्ट्र संघीय शैक्षिक, सामाजिक व सांस्कृतिक सगठन (United Nations Educational, Social and Cultural Organization) का वह सदस्य है और उसमे सक्रिय रूप से भाग लेता है। वस्तुत युद्ध से परेशान उस जगत मे जहाँ प्रत्येक देश एक न एक गुट मे सम्मिलित होने के लिये अपने को बाध्य समझता है, स्विटजरलैण्ड का अपना एक नया दृष्टिकोण व एक नया विकल्प है। यही कारण है कि जान ब्राउन मेसन ने स्विटजरलण्ड को "अशान्ति के समुद्र म बसने वाला सुखी द्वीप'[1] बतलाया है।

---

[1] "A happy island in the sea of unrest —*John Brown Mason*

स्विटजरलैण्ड का सविधान वस्तुत आश्चर्यों का एक पुज है। आजकल का युग अप्रत्यक्ष लोकतत्र (indirect democracy) का युग है, फिर भी स्विटजरलैण्ड प्रत्यक्ष लोकतन्त्र (direct democracy) का जीता जागता उदाहरण है। स्विटजरलण्ड एक ऐसा छोटा देश है, जो उत्तर म जमनी द्वारा, पूव म फ्रास व पश्चिमी आस्ट्रिया द्वारा तथा दक्षिण म इटली द्वारा घिरा हुआ है, फिर भी वह अपने को तटस्थ बनाये हुए है। इसके अतिरिक्त वह ऐसे लोगो का देश है, जिनकी परम्परा ही सनिक है और जिनके यहाँ सनिक शिक्षा अब भी अनिवाय है, फिर भी वह राजनैतिक गुटबन्दी से पूरी तरह से अलग है।

स्विटजरलैण्ड के सविधान का विकास

स्विटजरलण्ड के सविधान का जो वतमान रूप हम देखते है, वह एक लम्ब विकास का परिणाम है। प्रस्तुत प्रसग मे हम उन स्तरो को देखेंगे, जिनमे होकर स्विटजरलैण्ड के सविधान ने वतमान स्वरूप धारण किया है।

पुराना सवग (Old Confederation)

पहली अगस्त सन् १२९१ का वह ऐतिहासिक दिन है, जब स्विटजरलण्ड के सवग (Confederation) का जन्म हुआ था। उस दिन उरी (Uri), श्वज (Schwyz) व अन्टरवाल्डन (Unterwalden) नामक अल्पाइन (Alpine) की घाटियो के लोगो मे एक सधि हुई थी, जिसम उन्होने आपस मे यह समझौता किया था कि वाह्य आक्रमण से अपनी रक्षा वे सम्मिलित रूप से करेंगे। समय-समय पर उन्होने सम्राट हैप्सबग रुडोल्फ (Hapsburg Rudolf) व उसके लडके अल्बट (Albert) की सेनाओ से अपनी स्वतत्रता की रक्षा करने के लिये युद्ध भी किये। फ्रास की क्रान्ति के समय सवग म १३ स्वतत्र राज्य सम्मिलित थ, जिनकी इच्छा यह थी कि सम्मिलित सुरक्षा का प्रबन्ध किया जाय। उनमे कई ऐसे समझौते भी हुए, जिनके द्वारा यह निश्चय किया गया कि किसी एक राज्य पर हमला होने पर सभी राज्य तुरन्त सहायता करेंग। आपस के झगडो को तै करने के लिय उन्होने पच फसले (Arbitration) की भी व्यवस्था की थी।

स्थाई व्यवस्था इस प्रकार की थी कि तेरह राज्यो के प्रतिनिधि समय-समय पर इकट्ठे होते थे और जो निश्चय व लोग करते थे, उनका पुष्टिकरण अलग अलग राज्यो की सरकारो द्वारा किया जाता था। सवग के तेरह कन्टनो की सरकार भिन्न भिन्न प्रकार की थी। उरी (Uri), स्वेज (Schwyz), अन्टरवाल्डिन (Unterwalden), जौग (Zong), ग्लौस (Glaus) व अपन्जेल (Appenzele), इन छह राज्यो मे पूण लोकतत्र था और उनम राजसत्ता का प्रयोग नागरिको की एक सभा द्वारा किया जाता था, जिसका नाम लण्डसजेमिनाइड (Landsgemeinde) था तथा जिसकी बैठक वार्षिक हुआ करती थी। ल्यूसन (Lucerne) बन (Berne) फ्राइबग (Friburg), व सोल्यूर (Soleure), इन चार म शहरी कुलीनतत्र (Urban Aristocracies) थी। इनकी व्यवस्थापिका को काउन्सिल कहा जाता

था और उसका निर्माण वंशपरम्परा पर किया जाता था। पर सर्वोच्च सत्ता उस कार्यकारिणी परिषद में निहित थी जिसे पटिट कौंसिल (Petit Counseil) कहा जाता था। इसके लिये निर्वाचन योग्यता के आधार पर होता था। ज्यूरिच (Zurich), बसिल (Basle) व स्कफहासिन (Schaffhausen) के तीन कन्टनों में व्यापारिक गुटतंत्र (Commercial Oligarchies) थी। इनकी राजनैतिक व्यवस्था भी प्रायः शहरी कुलीनतन्त्र जैसी थी। उक्त तरह कन्टनों के इस सवग की कुछ विशेषतायें भी थी। एक विशेषता यह थी कि कुछ कैंटनों ने मिल कर कुछ प्रदेश पर सम्मिलित अधिकार कर रखा था। सेन्ट गलिव (St Gallev) प्रदेश के टिसीनो (Ticeno) नामक भाग व थ्यूरगा (Thurgau) इनमें से कुछ कन्टनों के अधीन प्रदेश थे। दूसरी विशेषता यह थी कि इनमें जमींदारों द्वारा लोगों का शोषण भी किया जाता था। सवग की सभा में रोमन कथोलिक लोगों का बहुमत था।

इस सवग में कई दोष थे। इसका रूप छोटे राष्ट्र संघ (League of Nations) का जैसा था। इसमें राष्ट्रीय सरकार कहाँ थी इसका पता लगाना बड़ा कठिन था। संघ की कोई सेना भी नहीं थी। उसका कोई बजट भी नहीं बनता था। सभी कन्टन अपने अपने में पूर्ण स्वतन्त्र थे। सवग का यदि कोई राजनैतिक संस्था थी, तो वह डाइट (Diet) थी। वह एक अत्यन्त कमजोर संस्था थी। उसकी कार्य प्रणाली भी ऐसी थी कि प्रत्येक निर्णय के लिये सर्वसम्मत होना आवश्यक था। इसके परिणामस्वरूप वह कोई काम नहीं कर सकती थी। उसके निर्णय सब कन्टनों पर लागू नहीं हो सकते थे, क्योंकि व्यवस्था ऐसी थी कि जिन कन्टनों की स्वीकृति से वे निर्णय किये जाते थे, उन्हीं पर वे लागू होते थे। डाइट सैनिक, सीमाकर, नागरिकता व वित्त सम्बन्धी महत्व के मामलों पर शीघ्र निर्णय नहीं कर सकती थी। सवग में शहरी कन्टनों का महत्व देहाती कन्टनों से अधिक था, क्योंकि शहरी कन्टन धनी मानियों के कन्टन थे। इस कारण देहाती कन्टन के लोग जलते थे। उन कन्टनों में जहाँ पूर्ण लोकतन्त्र था, दशा अच्छी नहीं थी। विविध कन्टनों में विविध धर्मों के लोग रहते थे। मताधिकार भी बहुत सीमित था। सवग की दशा ऐसी थी कि आये दिन गृह युद्ध होते थे तथा भ्रष्टाचार का बोलबाला था। इस तरह की गड़बड़ी की दशा लगभग ५०० वर्ष तक चलती रही। फिर भी यह सवग चलता रहा, यह बड़े आश्चर्य की बात है।

एकता की ओर

इस प्रकार की गड़बड़ी की दशा में भी सवग बना रहा और फिर एकता को प्रोत्साहन मिला, इसके कई कारण रहे। बाहर के आक्रमणों का सामना करने के लिये सभी लोगों को एक होना पड़ा था। सब को अपने आन्तरिक भेदभाव भुलाने पड़े थे। इन सब कारणों से जिस एकता की भावना का उदय हुआ, उसके कारण स्विटजरलैण्ड की एकता को अत्यधिक प्रोत्साहन मिला। फ्रांस की क्रान्ति ने पुरानी व्यवस्था को छिन्नभिन्न कर दिया। सन् १७९८ में सेना ने देश पर आक्रमण

किया और उस पर अधिकार कर लिया। स्विटजरलैण्ड के सभी निवासियों को उसका मुकाबला करने के लिये एक होना पड़ा। तुरन्त एक नये शासन की स्थापना हुई और एक नया संविधान बनाया गया, जिसे स्वीकार करने के लिये स्विटजरलैण्ड को बाध्य होना पड़ा।

हैल्वेटिक गणतन्त्र

नये संविधान द्वारा हैल्वेटिक गणतन्त्र (Helvetic Republic) की स्थापना की गई और इसमें यह घोषणा की गई कि यह गणतन्त्र 'एक व अविभाज्य" होगा। जैसा ओच्सली ने कहा है, "उसमें इस बात पर जोर दिया गया कि देश की एकता ही समृद्धि का आवश्यक आधार है। नागरिकों की समष्टि में सर्वोच्च शक्ति को निहित किया गया और यह घोषणा की गई कि स्विस राज्य का भविष्य का रूप प्रतिनिध्यात्मक लोकतन्त्र होगा।'[1]

गुटतन्त्रों को उखाड़ फेंका गया। अधीन प्रदेशों को मुक्त कर दिया गया और कुछ लोगों को जो सुविधायें मिली हुई थी वे सब समाप्त कर दी गई। सब कन्टन केन्द्रीय सरकार के प्रशासनिक क्षेत्र बना दिये गये। सीनेट (Senate) और ग्राण्ड काउंसिल (Grand Council) नाम के दो सदनों की एक राष्ट्रीय व्यवस्थापिका की स्थापना की व्यवस्था भी संविधान में की गई। कार्यपालिका की शक्ति ५ व्यक्तियों की एक ऐसी संचालक समिति (Directory) में निहित की गई जिसका निर्वाचन व्यवस्थापिका के दोनों सदनों द्वारा किया जाता था। भाषण, धर्म, व्यापार व प्रेस आदि के महत्वपूर्ण मूल अधिकारों की सुरक्षा की भी व्यवस्था की गई थी।

इसमें संदेह नहीं कि उक्त संविधान ने आधुनिक लोकतन्त्रीय स्विटजरलैण्ड की नींव डाल दी, पर इसके साथ उसने अपने लिये एक तगड़े विरोध की उत्पत्ति भी कर ली। सुरक्षा की दृष्टि से एकात्मक राज्य की स्थापना का जहां लोगों में स्वागत हुआ, वहाँ स्थानीय स्वशासन की समाप्ति के कारण लोगों द्वारा उसका विरोध भी किया गया। परिणाम यह हुआ कि वह अधिक दिनों तक नहीं चला। जैसा ह्यूबर ने कहा है, "वह थोड़े ही दिन चला, क्योंकि स्थानीय स्वशासन की लोगों की प्रबल आवश्यकता से वह मेल नहीं खाता था। इसके अतिरिक्त विदेशी हस्तक्षेप स्विस प्रदेश पर विदेशी युद्ध तथा स्विटजरलैण्ड के लोगों की पारस्परिक फूट भी उसके दुर्भाग्य के कारण थे।'[2]

---

1 'It laid stress upon the unity of the country as the necessary basis of prosperity, placed sovereign powers in the *totality of the* citizens and declared representative democrary to be the future form of the Swiss state —*Oechsli*

2 It was short lived because it was incompatible with the inveterate need of the people for local self government and was moreover burdened with the curse of foreign intervention foreign warfare on Swiss territory and discord among the Swiss themselves —*Hans Huber*

सन १८०३ का मध्यस्थता अधिनियम

इसके बाद नपालियन की आज्ञा से एक और नवीन संविधान बनाया गया। इसका उद्देश्य स्विटजरलैण्ड की आन्तरिक गडबडी को समाप्त करना था। इस संविधान मे ऐसी व्यवस्था की गई, जिससे स्थानीय आवश्यकताये पूरी हो सके। इसके परिणाम स्वरूप लगभग १० वर्ष तक शान्ति भी रही।

मध्यस्थता के अधिनियम (The Act of Mediation) द्वारा एकात्मक राज्य के अव्यावहारिक विचार को छोडकर एक संघात्मक राज्य की स्थापना की गई। केन्द्र पर एक सभा (Diet) की स्थापना की गई। ६ नये कैन्टनो की स्थापना भी की गई और इस प्रकार कैन्टनो की संख्या बढकर १९ हो गई। मताधिकार के लिये सम्पत्ति की सीमा निर्धारित कर दी गई। संविधान लागू हुआ पर नपालियन के अपकर्ष के बाद फिर उसका निरादर होना प्रारम्भ हो गया। कुछ कैन्टनो ने अपने को स्वतन्त्र समझना प्रारम्भ कर दिया। उन्होने अपना अधिकार उन कैन्टनो पर भी जमाने का प्रयत्न किया, जो नये बनाये गये थे। मित्र राष्ट्रो ने उनके इस कार्य को पसन्द नही किया और न उन्हे कोई समर्थन प्रदान किया।

पेरिस का समझौता

डाइट (Diet) ने ज्यूरिच मे सन १८१४ मे एक संविधान बनाया, जिसका पुष्टिकरण १८१५ के पेरिस के समझौते (Pact of Paris) के रूप मे वियना की काग्रस द्वारा किया गया। इसके द्वारा कैन्टनो को शासन के उस रूप को बनाये रखने की अनुमति दे दी गई, जो उनमे पुराने संविधान मे प्रचलित था। फ्रास के अधिकार से मुक्त किये हुये तीन नये कैन्टनो को भी संघ का सदस्य बनाया गया जिनके नाम वलाइस (Valais), न्यूचटेल (New chatel) व जनेवा (Geneva) थे। इस प्रकार फिर पहले की स्थिति स्थापित कर दी गई। सन् १८१५ से १८३० तक शान्ति व समृद्धि रही, पर उदारवादी भावना व लोकतन्त्र की प्रगति को अवश्य धक्का लगा।

वर्तमान संविधान का निर्माण

जुलाई १८३० मे फ्रास मे क्रान्ति हुई। स्विटजरलैण्ड मे भी प्रगतिशील तत्वो ने जोर पकडा। कैन्टनो के लोगो ने अपने अपने कैन्टनो की सरकारो के समक्ष माँग पत्र रखा, जिसमे माँग की गई थी कि व्यवस्थापिका के लिये प्रत्यक्ष निर्वाचन हो, प्रेस को स्वतन्त्रता प्राप्त हो, अपने अधिकारो के लिये सरकार के समक्ष प्रार्थना करने की स्वतन्त्रता हो तथा सब को सम्पत्ति का अधिकार प्राप्त हो। इसके अतिरिक्त यह भी माँग की गई कि पेरिस समझौते मे आवश्यक संशोधन किया जाय। कैथोलिक कैन्टन इन सुधारो के विरुद्ध थे। सुधार कार्यान्वित न हो सकें, इसके लिये ल्यूसन (Lucerne), उरी, (Uri), स्वेज (Schwyz), अन्टरवाल्डन (Unterwalden), जुग (Zug), फ्राइबर्ग (Friburg) तथा वलाइस (Valais) नाम के कैथोलिक,

केन्टनों ने अपना एक अलग संगठन बना लिया और उसका नाम सण्डरबण्ड (Senderbund) रखा। परिणामस्वरूप सन् १८४७ में गृहयुद्ध छिड़ा, जिसमें कैथोलिक लोगों की रूढ़िवादिता को जड़ से समाप्त कर दिया गया। खूब रक्तपात हुआ और संघ की सेना ने विद्रोह को पूर्णत दबा दिया। डाइट (Diet) ने एक नया संविधान बनाया, जिसे लोगों ने जनमत संग्रह द्वारा स्वीकार किया और वह संविधान अस्तित्व में आया, जिसे सन् १८४८ का संविधान कहा जाता है तथा जो स्विटजरलैण्ड का वर्तमान संविधान है।

स्विटजरलैंड के संविधान की मुख्य विशेषतायें

जैसा पहले कहा गया है स्विटजरलैण्ड के लोग स्वभाव से ही लोकतन्त्र प्रेमी हैं। अत उन्होंने १८४८ का जो संविधान बनाया उसमें ऐसी कोई व्यवस्था नहीं रखी, जिसके द्वारा प्रत्यक्ष रूप से या अप्रत्यक्ष रूप से शक्ति का केन्द्रीकरण किसी एक स्थान पर हो जाय। यही कारण था कि उन्होंने अध्यक्षीय (Presidential) प्रकार की शासन व्यवस्था नहीं रखी। यही नहीं, कार्यकारिणी शक्ति वैसी मन्त्रिपरिषद् (Cabinet) में भी निहित नहीं की गई, जैसी इंगलण्ड में है, क्योंकि उसमें भी प्रत्यक्ष रूप से नहीं, तो अप्रत्यक्ष रूप में तो शक्ति का केन्द्रीकरण प्रधानमंत्री के हाथ में हो ही जाता है। इसके विपरीत उन्होंने एक ऐसी मन्त्रिपरिषद की व्यवस्था की, जिसमें सभी मंत्री समान स्तर के होते हैं और प्रधानमंत्री पद बारी बारी से सभी मंत्री लोग सम्भालते हैं। वे लोग इस बात को भी पसन्द नहीं करते थे कि न्यायपालिका अमरिका की न्यायपालिका की तरह अत्यधिक शक्तिशाली हो जाय। अत उन्होंने न्यायिक पुनर्निरीक्षण (Judicial Review) की भी व्यवस्था नहीं की। व्यवस्थापिका एक सदनीय हो या द्विसदनीय, इस बात पर मतभेद रहा, पर अन्त में यह निश्चय हुआ कि उसे द्विसदनीय ही रखा जाय। इस प्रकार संविधान में यह व्यवस्था की गई कि राष्ट्रीय परिषद (National Council) व राज्य परिषद (Council of State) की मिली हुई व्यवस्थापिका हो। एक कार्यकारिणी परिषद हो जिसके सभी ७ सदस्य समान स्थिति के हों तथा न्यायपालिका को न्यायिक पुनर्निरीक्षण का अधिकार प्राप्त न हो। सन् १८४८ में बनाया हुआ यह संविधान आज भी स्विटजरलण्ड का संविधान है यद्यपि समय समय पर और विशेष रूप से सन् १८७४ में उसमें संशोधन किये गये हैं।

वर्तमान संविधान की विशेषताओं का अध्ययन हम निम्न शीर्षकों में कर सकते हैं

आलेख के रूप में

निर्मित व लिखित संविधान—आलेख के रूप में स्विटजरलण्ड के संविधान की पहली विशेषता यह है कि यह एक निर्मित संविधान है। मौलिक रूप में इसका निर्माण सन् १८४८ में तथा इसके बाद इसका संशोधन सन् १८७४ में किया गया था। निर्मित संविधान के लिये जैसा स्वाभाविक है यह लिखित संविधान है। उसका

अधिकतर भाग लिखित कानूनों के रूप में है। निर्मित (enacted) व लिखित (written) संविधान होने के कारण, यह इंगलैण्ड के संविधान का विपरीत है, क्योंकि वहाँ का संविधान विकसित (evolved) व अलिखित (unwritten) है। दूसरी ओर यह अमेरिका के संविधान से मिलता जुलता है, क्योंकि वहा का संविधान भी निर्मित व लिखित है। विस्तार की दृष्टि से यह अमरिका के संविधान से बडा तथा भारतवर्ष के संविधान से छोटा है। इनके अन्तर्गत १२३ धाराय है, जो तीन भागों में है। इसमें शासन के संगठन की मूल बातें ही नहीं दी गई हैं, वरन् कुछ ऐसी बातें भी दी गई हैं, जो अधिक महत्व की नहीं हैं। उदाहरणार्थ, उसमें मछली मारने, शिकार खेलने, जुआ खेलने आदि तक के विषय में लिखा गया है। परिणाम यह हुआ है कि स्विटजरलैण्ड का संविधान एक विस्तृत संविधान हो गया है।

इस सम्बन्ध में यह प्रश्न उठना स्वाभाविक है कि स्विटजरलैण्ड का संविधान इतना विस्तृत क्यों बनाया गया है। इसके सम्बन्ध में विचारकों के मत भिन्न भिन्न है। उदाहरणार्थ जान मेसन ब्राउन के अनुसार स्विटजरलैण्ड के संविधान को इतना विस्तृत इसलिये बनाया गया है कि केन्द्रीय सरकार व कैंटनों की सरकारों के बीच शक्ति का स्पष्ट विभाजन किया जा सके। उसने कहा है कि "विवरण की इस अधिकता के पीछे संघ व कैंटनों के कानूनों की शक्ति का अलग अलग विवेचन ही है।"[1] ब्रुक्स के अनुसार संविधान के विस्तृत होने का प्रमुख कारण संविधान निर्माताओं की यह इच्छा थी कि "आन्तरिक भेदभाव व गृह युद्ध की सम्भावना के कारणों को समाप्त किया जा सके।[2] कारण कुछ भी रहा हो पर यह निश्चय है कि स्विटजरलैण्ड का संविधान एक विस्तृत संविधान है।

अचल संविधान—आलेख रूप मे स्विटजरलैण्ड के संविधान की एक अन्य विशेषता यह है कि वह एक अचल (Rigid) संविधान है। इस सम्बन्ध मे वह अंग्रेजी संविधान के विपरीत है, क्योंकि वह एक लचीला (Flexible) संविधान है। अचलता के सम्बन्ध मे वह अमरिका के संविधान से अधिक मिलता हुआ है, यद्यपि भारतवर्ष के संविधान से वह कुछ अधिक अचल है। यही कारण है कि १६७ वर्ष में अमेरिका के संविधान में केवल २१ संशोधन तथा स्विट्जरलैण्ड के संविधान में १८४८ से १९६० तक ४१ संशोधन हो चुके है। पर इस तुलनात्मक अन्तर के

---

1 Behind this plethora of details is the respective competence of federal and cantonal laws

—*John Mason Brown*

2 According to R C Brooks the cause of the comprehensiveness of the Swiss constitution is the desire of the constitution makers to bring about national solidarity by removing all possibility of the causes of internal friction and possibility of civil strife'

—*R C B*

होत हुय भी अमेरिका के सविधान की भाति ही स्विटजरलण्ड का सविधान भी अचल (rigid) है और अमरिका की भाति स्विटजरलण्ड के सविधान की अचलता उसकी सघात्मकता की रक्षा करती ह। स्विटजरलण्ड के सविधान की अचलता क आधार पर उसकी यह आलोचना की जाती ह कि वह इसके कारण प्रगतिशील नहीं हो सकता। पर जसा ऊपर कहा गया है अचलता के होत हुय भी स्विटजरलण्ड क सविधान म आवश्यक सशोधन होत रह ह। अत यह स्पष्ट है कि उसकी अचलता उसकी प्रगति म बाधक सिद्ध नही हुई है और आवश्यकतानुसार वह लगातार प्रगति करता रहा है। स्विटजरलण्ड के सविधान म वस्तुत जो अचलता है, वह सविधान के सघीय रूप की रक्षा के लिय आवश्यक है और इसी उद्देश्य स सविधान म सशोधन प्रक्रिया की व्यवस्था ऐसी की गइ है, जिससे सविधान का सशोधन अत्यधिक सरलता म तथा सघ की इकाइयो व उनकी जनता की इच्छा बिना नही हो सकता।

सशोधन की प्रक्रिया

इस प्रसग म स्विटजरलण्ड के सविधान मे सशोधन की जिस प्रक्रिया की व्यवस्था की गई ह उसका अध्ययन करना उपयोगी होगा। जैसा ऊपर कहा गया है, स्विटजरलण्ड के सविधान मे सशोधन की प्रक्रिया ऐसी रखी गई है जिसमे सविधान के सशोधन स सम्बन्धित कानून उसी सरलता से पारित नही किय जा सकत, जिस सरलता से साधारण कानून पारित किय जा सकते ह। इसके अतिरिक्त उसकी व्यवस्था ऐसी भी रखी गई है कि सविधान के सशोधन सघ की इकाइयो तथा उसकी जनता की इच्छा के बिना न हो सके। सशोधन की प्रक्रिया क आगामी विवेचन स यह बात अच्छी तरह स्पष्ट हो जायगी।

सुविधा के लिए स्विटजरलण्ड के सविधान के सशोधन की प्रक्रिया का अध्ययन हम निम्न उपशीर्षको म कर सकते है

सशोधन का आरम्भ

सशोधन की प्रक्रिया म पहला स्तर सशोधन के आरम्भ (initiation of amendment) का होता है। यह निम्न दो प्रकार का होता है

(क) सविधान के पूरे सशोधन का आरम्भ—सशोधन के आरम्भ का पहला प्रकार वह होता है, जिसके अतगत सविधान के पूर सशोधन का आरम्भ किया जा सकता है। इससे सम्बन्धित व्यवस्था सविधान की धारा २० मे दी गई है। उसके अनुसार सविधान के पूरे सशोधन का प्रस्ताव या तो सघीय ससद (Federal Parliament) के किसी सदन द्वारा या सघीय परिषद (Federal Council) द्वारा अथवा ५०००० पजीकृत मतदाताओ के द्वारा प्रस्तुत किया जा सकता है। यदि ऐसा प्रस्ताव किसी एक सदन द्वारा अस्वीकार कर दिया जाय या वह ५०००० मतदाताओ द्वारा प्रस्तुत किया जाय तो उस पर जनमत सग्रह लिया जाता है।

इस व्यवस्था द्वारा इस प्रकार जनता को यह निश्चय करने का अवसर दिया गया है कि सविधान का पूरा सशोधन किया जाय या नही। यदि यह निश्चय हो जाय कि सविधान का पूरा सशोधन किया जाना है, तो फिर व्यवस्थापिका के दोनो सदनो का नया निर्वाचन किया जाता है और इस प्रकार नये सिरे से निर्वाचित व्यवस्थापिका सम्पूर्ण सशोधन का कार्य करती है। इस सम्बन्ध में ध्यान देने की बात यह है कि पूर्ण सशोधन के प्रस्ताव पर यदि ससद के दोनो सदन एकमत हो या वह प्रस्ताव सघीय परिषद (Federal Council) की ओर से आये तो उस पर जनमत सग्रह नही किया जाता है।

(ख) **सविधान के आशिक सशोधन का प्रारम्भ**—सशोधन के आरम्भ का दूसरा प्रकार वह होता है, जिसके अन्तर्गत सविधान के आशिक सशोधन का प्रारम्भ किया जा सकता है। यह कार्य दो विधियो से किया जा सकता है।

पहली विधि के अन्तर्गत जो व्यवस्था है उसके अनुसार स्विटजरलैण्ड के ५०००० मतदाता या तो आशिक सशोधन कराने की इच्छा व्यक्त कर सकते है अथवा वे आवश्यक सशोधन का प्रारूप (Draft) दे सकते है। पहले प्रकार के प्रारम्भ का अनिर्मित आरम्भक (Unformulated initiative) कहा जाता है। और दूसरे प्रकार के प्रारम्भ को निर्मित प्रारम्भक (formulated initiative) कहा जाता है। आशिक सशोधन का प्रस्ताव लोगों की ओर से यदि अनिर्मित रूप में आता है और यदि ससद सशोधन सम्बन्धी जनता की माँग को मोटे रूप से स्वीकार कर लेती है तो राज्य परिषद (Council of States) सशोधन का प्रारूप बनाती है, पर यदि ससद लोगो की माग को अस्वीकार कर देती है, तो इस बात का निर्णय जनमत सग्रह द्वारा किया जाता है कि प्रस्तावित आशिक सशोधन किया जाना चाहिये या नही।

आशिक सशोधन की माँग जब सशोधन के प्रारूप के साथ अर्थात् निर्मित आरम्भक (formulated initiative) की विधि के अन्तर्गत प्रस्तुत की जाती है, तो सघीय ससद के लिये यह आवश्यक होता है कि वह उसे जनता की स्वीकृति के लिये रखे, चाहे स्वय वह उसे स्वीकार करे या न करे। ऐसी दशा में जब सशोधन के प्रारूप के साथ प्रस्तुत की हुई माँग को सघीय ससद स्वीकार नही करती, ससद का अधिकार है कि वह उस प्रारूप को जनता के समक्ष मत सग्रह के लिए रखते हुए यह सिफारिश कर सके कि जनता उसे अस्वीकार करे या अपनी ओर से उसके विरुद्ध ऐसा प्रस्ताव प्रस्तुत कर सके, जिसे वह जनता से स्वीकार करने के लिये कह सके। ऐसी दशा में जनता के प्रस्ताव के साथ ही साथ ससद का अपना प्रस्ताव भी जनमत सग्रह के लिये प्रस्तुत किया जा सकता है।

इसके अतिरिक्त आशिक सशोधन का प्रस्ताव सघीय ससद के एक सदन अथवा उसके दोनो सदनो द्वारा अलग अलग या सघीय परिषद द्वारा भी प्रस्तुत किया जा सकता है। यदि ऐसा प्रस्ताव एक सदन द्वारा प्रस्तुत किया जाता है और दूसरा सदन उसे स्वीकार नहीं करता, तो प्रस्ताव पर जनमत सग्रह किया जाता है।

इस प्रकार हम देखते हैं कि संविधान में संशोधन प्रस्तावित करने के विषय में स्विटजरलैण्ड में संघ की जनता को, संघ की परिषद को तथा संघ की संसद तीनों को अधिकार दिया गया है। यदि इस व्यवस्था की तुलना हम अमेरिका, रूस व भारतवर्ष के संघीय संविधानों से करें तो हम देखते हैं कि जनता या कार्यपालिका द्वारा संशोधन प्रस्तावित करने की व्यवस्था न अमेरिका में है, न रूस में है और न भारतवर्ष में है। जहाँ तक व्यवस्थापिका द्वारा संशोधन प्रस्तावित करने का प्रश्न है, वह अमेरिका, रूस व भारत तीनों में ही है, यद्यपि यह व्यवस्था स्विटजरलैण्ड जैसी ही नहीं है। जैसा ऊपर कहा गया है, स्विटजरलैण्ड में संशोधन का प्रस्ताव संसद के किसी भी सदन द्वारा प्रस्तुत किया जा सकता है, पर उसके लिये दूसरे सदन की स्वीकृति आवश्यक है। अमेरिका में ऐसा नहीं है। वहाँ संशोधन के प्रस्ताव के लिये यह आवश्यक है कि वह कांग्रेस के दोनों सदनों द्वारा अलग अलग ⅔ बहुमत से प्रस्तावित किया जाय, अर्थात् उसे दोनों सदनों के ⅔ बहुमत का अलग अलग समर्थन प्राप्त हो। भारतवर्ष में भी संशोधन का प्रस्ताव संसद द्वारा रखा जा सकता है, पर उसके लिये किसी विशेष बहुमत की आवश्यकता नहीं होती। इस सम्बन्ध में स्विटजरलैण्ड व भारत की व्यवस्था में हम समानता पाते हैं। संशोधन के प्रस्ताव के विषय में जहाँ तक संघ की इकाइयों के अधिकार का प्रश्न है, स्विटजरलैण्ड की व्यवस्था अमेरिका की व्यवस्था से पूर्णतः भिन्न व भारत की व्यवस्था से मिलती जुलती है। अमेरिका में संघ की इकाइयों को संविधान में संशोधन प्रस्तावित करने का अधिकार है जब कि स्विटजरलैण्ड में कैंटनों और भारत में राज्यों को वैसा कोई अधिकार प्राप्त नहीं है।

संशोधन का पुष्टिकरण

स्विटजरलैण्ड के संविधान के संशोधन की प्रक्रिया का दूसरा स्तर पुष्टिकरण (ratification) का स्तर होता है। प्रस्ताव के स्तर के बाद संशोधनों के लिये यह आवश्यक है कि उन्हें जनमत संग्रह में जनता द्वारा स्वीकार किया जाय। संशोधन तभी पारित समझा जाता है जब बहुसंख्यक कैंटनों द्वारा तथा उनकी जनता के बहुमत द्वारा उसे स्वीकार कर लिया गया हो। इस सम्बन्ध में यह ध्यान देने की बात है कि बहुमत का हिसाब लगाने में पूरे कैंटन का मत एक व आधे कैंटन का मत आधा गिना जाता है। इस प्रकार स्विटजरलैण्ड में संशोधन को पारित समझे जाने के लिये यह आवश्यक है कि वह कम से कम ११½ कैंटनों द्वारा स्वीकृत किया जाय और उनकी उस जनता के बहुमत द्वारा स्वीकृत किया जाय जो वहाँ इस सम्बन्ध में संविधान सभा (Constituent Assembly) के रूप में कार्य करती है।

पुष्टिकरण की प्रक्रिया को यदि हम तुलनात्मक दृष्टि से देखें, तो हम देखते हैं कि जनता द्वारा पुष्टिकरण की बात न अमेरिका में है और न भारतवर्ष में है। जहाँ तक संघ की इकाइयों द्वारा पुष्टिकरण की बात है, यह अमेरिका में भी है और भारतवर्ष में भी है। संशोधन का पुष्टिकरण अमेरिका में राज्यों की ¾ संख्या द्वारा

तथा भारत मे राज्यो की आधी से अधिक संख्या द्वारा होना आवश्यक है, यद्यपि सब दशाओ मे ऐसा आवश्यक नही है।

स्विटजरलैण्ड के संविधान के संशोधन की प्रक्रिया के उक्त विवेचन से जैसा हमने देखा, वहाँ की संशोधन की प्रक्रिया बडी पेचीदा है। पर फिर भी उसके कारण संविधान के विकास में कोई बाधा नही पड़ी है। जैसा पहले कहा गया है स्विटजरलैण्ड में न्यायिक पुनर्निरीक्षण (Judicial Review) की व्यवस्था नही है। परिणामस्वरूप संविधान का जो कुछ विकास हुआ है, वह संशोधन के द्वारा ही हुआ है। फिर भी संशोधन प्रक्रिया की पचीदगी के होते हुए भी वहाँ सन् १९६० तक ७१ संशोधन हो चुके हैं। संशोधन की यह संख्या तो काफी है ही उनमे से अनेक बडे व्यापक भी है। सन् १८७४ में तो संशोधन पूरा ही हुआ था जब १४ धाराये समाप्त कर दी गई थी, १४ मे संशोधन किये गये थे और २१ धाराये नई जोड दी गई थी। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि संशोधन की प्रक्रिया की पचीदगी वहाँ के संविधान के विकास के मार्ग मे बाधक सिद्ध नही हुई है। वहाँ की संशोधन प्रक्रिया की एक अन्य अच्छाई यह भी है कि वह अत्यधिक लोकतन्त्रीय है, क्योंकि जनता का जितना अधिक अधिकार वहा की संशोधन प्रक्रिया में दिया गया है, उतना कदाचित् अन्य किसी देश की संशोधन प्रक्रिया में नही दिया गया है।

फिर भी इस सम्बन्ध में यह ध्यान देने की बात है कि स्विटजरलैण्ड की जनता से संवैधानिक मामलो के समझने के विषय में उचित से अधिक आशा कर ली गई है। संविधान को संशोधित करने के विषय में जो अधिकार वहाँ की जनता को दिये गये है, उनके विषय में उससे यह आशा करना कि वह उनका उचित उपयोग कर सकेगी व्यर्थ है क्योंकि अधिकांश जनता संवैधानिक मामलो को समझने की क्षमता नही रखती।

राजनैतिक प्रणाली के रूप मे

स्विटजरलैण्ड के संविधान में राजनैतिक व्यवस्था की स्थापना की गई है, वह कई प्रकार से अपने ढग की निराली व्यवस्था है। वहा का संघ, वहा का लोकतन्त्र वहाँ की संसदीय व्यवस्था सभी अपने ढग की निराली हैं जैसा निम्न विवेचन से स्पष्ट हो जायगा।

निराला संघ—स्विटजरलैण्ड के संघ में १९ पूरे कैन्टन व ६ आधे कैन्टन सम्मिलित है। इन राजनैतिक इकाइयो से मिलकर वहाँ का संघ बना है। साधारणत संघ मे जो इकाइयाँ सम्मिलित होती है वह स्वेच्छा से सम्मिलित होती हैं और उन्हे यह अधिकार होता है कि अपनी इच्छा से वे उसमे अलग हो सके। पर स्विटजरलैण्ड का संघ इस सम्बन्ध मे निराला है। वह शाश्वत इकाइयो का शाश्वत संघ है। उसके कैन्टनो को भी कभी समाप्त नही किया जा सकता और न स्वयं संघ को ही समाप्त किया जा सकता है। इसके अतिरिक्त संघो में साधारणत संविधान की सर्वोच्चता (Supremacy of the Constitution) शक्तियो का वितरण (Distribution of Powers) तथा न्यायपालिका की सर्वोच्चता (Supremacy of the Judiciary) की

व्यवस्था होती है। स्विटजरलण्ड की संघीय व्यवस्था मे संविधान सर्वोच्च है, उसम केन्द्र व कन्टनो के मध्य शक्ति के वितरण की व्यवस्था भी है, पर उसमे न्यायपालिका की सर्वोच्चता उस रूप मे नहीं है, जसी अमरिका या भारतवर्ष की संघीय व्यवस्था म है। अमरिका व भारतवर्ष म न्यायपालिका को अधिकार है कि वह संघीय व राज्यों की व्यवस्थापिकाओ द्वारा बनाये हुय कानूनो को अवध घोषित कर दे, यदि वे संविधान भी किसी व्यवस्था के प्रतिकूल हो। ऐसी बात स्विटजरलण्ड म नही है। वहा की न्यायपालिका को संघीय व्यवस्थापिका के कानूनो का न्यायिक पुनर्निरीक्षण (Judicial Review) करने का अधिकार नही है और न संविधान के प्रतिकूल होने के कारण उन्हे अवध घोषित करने का अधिकार है। वह केन्टन कन्टनो की व्यवस्थापिकाओ द्वारा बनाय हुय कानूनो का पुनर्निरीक्षण कर सकती है तथा संविधान के प्रतिकूल होने पर उन्हे अवध घोषित कर सकती है। इस प्रकार हम देखते हैं कि स्विटजरलण्ड का संघ इस दृष्टि से निराला है कि वहा न्यायिक पुनर्निरीक्षण का व्यवस्था केवल आंशिक है तथा वह कैन्टनो के कानूनो पर ही लागू है।

स्विटजरलैण्ड के संघ का निरालापन इस बात मे भी है कि वह केवल राजनतिक संघ ही न होकर सास्कृतिक संघ भी है। इस सम्बन्ध म वह रूस के संघ से मिलता जुलता है। यह वस्तुत अनेक भाषायी व धार्मिक जातियो का संघ है। यह ऐसे लोगो का संघ है जिनम से ७२ प्रतिशत लोग जर्मन, २१ प्रतिशत लोग फ्रांसीसी तथा ६ प्रतिशत लोग इटालियन है। यदि धर्म के आधार पर देखा जाय, तो ५८ ५ प्रतिशत लोग प्रोटेस्टेन्ट, ४० ३ प्रतिशत लोग रोमन कैथोलिक, १ प्रतिशत यहूदी तथा लगभग ५०००० लोग ऐसे है, जिनका कोई विशेष धर्म ही नहीं है। स्विटजरलण्ड के संविधान की विशेषता इस बात मे है कि उसके अन्तर्गत इतनी विविध भाषाओं, धर्मों व संस्कृतियो के लोग एक राष्ट्र के रूप मे बँध गये हैं। इसका कारण उसम की गई वह व्यवस्था है जिसके अन्तर्गत सभी चार भाषाओ को राजभाषा का स्तर दिया गया है तथा सभी धर्मावलम्बियो को अपने अपने धर्म का पालन करने की पूरी स्वतन्त्रता दी गई है और राज्य का रूप एक धर्म निरपेक्ष (secular) राज्य का रखा गया है।

निराला लोकतन्त्र—संघीय व्यवस्था की ही तरह स्विटजरलण्ड के लोकतन्त्र की व्यवस्था भी बड़ी निराली है। आधुनिक युग साधारणत अप्रत्यक्ष (Indirect democracy) का युग कहलाता है। अधिकांश लोकतन्त्रीय राज्यो म व्यवस्था अप्रत्यक्ष लोकतन्त्र की है, जहाँ जनता अपने प्रतिनिधियो के द्वारा शासन कार्य मे अप्रत्यक्ष रूप से भाग लेती है। पर स्विटजरलण्ड की लोकतन्त्रीय व्यवस्था मे प्रत्यक्ष लोकतन्त्रात्मकता का अंश अधिक पाया जाता है। वहा के संविधान म ऐसी अनेक व्यवस्थाय हैं, जिनके माध्यम से जनता अधिक से अधिक शासन कार्य म भाग ले सकती है। उदाहरण के लिये हम आरम्भक (Initiative) व जनमत संग्रह (Referendum) की व्यवस्थाओं को ले सकते हैं जिनके द्वारा वहाँ की जनता को यह अधिकार मिला हुआ है कि वह

सविधान के सशोधन तक मे प्रत्यक्ष रूप मे भाग ले सकती है। इस प्रकार की व्यवस्था साधारणत सभी देशो के लाकतन्त्र म नही पाई जाती। अत इस दृष्टि स भी स्विटजरलण्ड का लाकतन्त्र एक निराला लोकतन्त्र ह।

इसके अतिरिक्त एक अन्य दृष्टि स भी स्विटजरलण्ड का लोकतन्त्र निराला ह। हम सभी जानते ह कि स्वतन्त्रता व समानता लाकतन्त्र के आधार स्तम्भ होते ह। प्राय सभी लाकतन्त्री सविधानो म इस बात की व्यवस्था की जाती है कि स्वतन्त्रता व समानता का प्रोत्साहन मिले। पर स्विटजरलण्ड के सविधान म इन पर औरा स अधिक बल दिया गया है। वहा सविधान के बनाने वालो ने नागरिको की ही स्वतन्त्रता व समानता से अपने को सन्तुष्ट नही कर लिया है, वरन् उन्होने एसी व्यवस्था भी की है कि मन्त्री लाग भी आपसी व्यवहार मे स्वतन्त्र व समान रह। यही कारण है कि वहा बहुल कार्यकारिणी (Plural Executive) की व्यवस्था की गई है जिसम सब मन्त्री परस्पर स्वतन्त्र है क्योकि वहाँ सम्मिलित उत्तरदायित्व (Collective Responsibility) की व्यवस्था नही है। व परस्पर समान है क्योकि मन्त्रिमण्डल की अध्यक्षता सभी का बारी बारी स मिलती है। वहा इस प्रकार ऐसी कोई सम्भावना नही छोडी गई है, जिसस कोई भी मन्त्री औरो से ऊपर उठकर अपने का अधिनायक बना सके।

और भी कई दृष्टियो मे स्विटजरलण्ड के लोकतन्त्र की व्यवस्था निराली है। सभी लोकतन्त्रो मे प्राय वयस्क मताधिकार की व्यवस्था होती है और सभी वयस्क स्त्री पुरुषो का मत देने का अधिकार प्राप्त होता है। पर स्विटजरलण्ड का वयस्क मताधिकार निराला ह। उसके अन्तगत वयस्क मताधिकार का प्रयोग मतदाताओ की मर्जी पर ही नही छाड दिया गया है वरन् कुछ कण्टनो म उसे अनिवार्य बना दिया गया है। वहाँ यदि कोई मतदाता अपने मत का प्रयाग नही करता, तो उसे जुरमाना दना हाता है। इसके अतिरिक्त एक विशेषता वहाँ के मताधिकार की यह भी है कि वहाँ स्त्रियो को अभी तक मत देने का अधिकार नही दिया गया है। स्विटजरलण्ड के लागो के मतानुसार स्त्रियो का कार्यक्षेत्र अब भी घर की चहार दीवारी ही है और वे यह उचित नही समझते कि वे राजनीति म भी भाग लें। इसका कारण यह बताया जाता है कि स्विटजरलण्ड इगलण्ड की तरह न तो एसा समृद्धिशाली (aristocratic) देश है जहाँ स्त्रियो को अपने राजनतिक अधिकारो के विषय म सोचने व उनके लिये माँग करने का अवसर मिल सके, और न वह रूस व चीन की तरह ऐसा सर्वहारा (proletarian) देश है, जहाँ खेतो व कारखानो म काम करने वाली स्त्रियो के रूप म वहाँ की स्त्रियाँ अपने राजनतिक अधिकारो के लिये लडना सीख सकें। स्विटजरलण्ड वस्तुत एक निम्न मध्य श्रेणी के लागों का देश है, जहाँ स्त्रियो का स्थान न तो शृगार गृह (Drawing Room) ही समझा जाता है और न खेत या कारखाना वरन् उसका कार्यक्षेत्र उसका घर समझा जाता है जिसकी वह लक्ष्मी होती है। रेपड ने ऐसा ही विचार व्यक्त किया है और कहा है कि 'स्विटजरलण्ड का शासन मुख्यत निम्न मध्य वर्ग के हाथ मे है। वह न तो

और न एक सवहारा देश है । सम्पूर्ण इतिहास व भूगोल बताता है कि स्त्री को अपने राजनैतिक अधिकारो का ज्ञान चौके मे कही अधिक शृ गार गृह व कारखाने मे होता है ।'[1]

निराली ससदीय व्यवस्था—स्विटजरलण्ड का सविधान सघीय व्यवस्था व लोकतन्त्रीय व्यवस्था की दृष्टि मे जिस प्रकार निराला है, उसी प्रकार वह ससदीय व्यवस्था की दृष्टि स भी निराला है । वहाँ की शासन व्यवस्था मे कुछ गुण ससदीय व्यवस्था के है फिर भी उसे पूरी तरह से ससदीय (Parliamentary) शासन व्यवस्था नही कहा जा सकता । वहाँ कुछ बात अध्यक्षीय (Presidential) शासन व्यवस्था की भी है फिर भी उसे पूर्णत अध्यक्षीय शासन व्यवस्था नही कहा जा सकता । यह बात निम्न उदाहरणो स बिल्कुल स्पष्ट हो जायेगी

१ ससदीय व्यवस्था वाले देशो म साधारणत एक नाममात्र का शासन प्रमुख व एक वास्तविक शासन प्रमुख होता है । उदाहरणार्थ इगलण्ड म राजा नाम मात्र का व प्रधानमन्त्री वास्तविक शासन प्रमुख होता है । इसके विपरीत अध्यक्षीय शासन प्रणाली वाले देशो म शासन प्रमुख केवल एक ही होता है और वह वास्तविक होता है, जैसा अमरिका मे है । पर स्विटजरलण्ड मे दोनो मे से एक भी बात पूरी तरह से नही है । वहा के शासन का प्रमुख अध्यक्ष (President) है जो वास्तव म राजा भी है और प्रधानमन्त्री भी है तथा नाममात्र का शासन प्रमुख भी है और वास्तविक शासन प्रमुख भी है ।

२ स्विटजरलण्ड की कार्यपालिका इस दृष्टि से ससदीय है कि वह वहाँ की ससद के प्रति उत्तरदायी है । यह ससद म से ही ली जाती है और उसके सदस्य ससद की बैठको म भाग ले सकते हैं । पर इतना होते हुये भी उसका निरालापन यह है कि ससद के अविश्वास के कारण उसे पद छोड़ने के लिये बाध्य नही किया जा सकता । इस दृष्टि स यह अध्यक्षीय (Presidential) प्रकार की है, क्योंकि व्यवस्था पिका के विश्वास या अविश्वास का उस पर कोई प्रभाव नही पड़ता ।

३ स्थायित्व की दृष्टि म अध्यक्षीय प्रकार की होते हुए भी स्विटजरलण्ड म शक्तियो का वह पृथक्करण नहीं पाया जाता, जो अध्यक्षीय प्रकार की शासन व्यवस्थाओ म पाया जाता है । कार्यपालिका कानून निर्माण के कार्य म व्यवस्थापिका का पथप्रदर्शन करती है और व्यवस्थापिका नीति निर्धारण करके, कार्यपालिका को आज्ञा देता करके व उसमे प्रश्न आदि पूछ कर उसके कार्यों पर नियन्त्रण रखती है । इस प्रकार स्विटजरलण्ड म अमरिका जैसा शक्ति का पृथक्करण नहा है तथा कार्यपालिका

---

1 Switzerland is governed by its dominant lower middle class It is neither an aristocratic nor a proletarian country All history and all geography show that woman comes to her political rights in the drawing room and in the workshop long before she goes to kitchen' —Rappard

व व्यवस्थापिका दोना एक दूसरे पर निभर रहती हैं। पर फिर भी इसका यह तात्पय नहा है कि यदि व्यवस्थापिका व किसी एक मन्त्री या सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल मे मतभेद हो, तो किसी मन्त्री या मन्त्रिमण्डल का त्यागपत्र दना पडे।

४ स्विटजरलण्ड के ससदीय शासन म भी अन्य ससदीय शासनो की तरह उत्तरदायित्व की व्यवस्था है। वहाँ भी मन्त्रिमण्डल का प्रत्यक सदस्य इस बात के लिय प्रयत्नशील रहता है कि मन्त्रिमण्डल सहयोगियो की भाति काय करे। पर इस उत्तरदायित्व का यह अथ कभी नही होता कि सामूहिक उत्तरदायित्व के नाम पर मन्त्रियो को अपनी आत्मा का बलिदान करना पडे। वहाँ मन्त्रिमण्डल के प्रत्यक सदस्य को इस बात की स्वतन्त्रता है कि वह मन्त्रिमण्डल की बठक म ही नही ससद की बठक म भी अपना स्वतन्त्र मत व्यक्त कर सके। यह इस बात का परिचायक है कि वहाँ अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता लोगो को किस हद तक प्राप्त है। इस दृष्टि स स्विटजरलण्ड की शासन व्यवस्था न तो इङ्गलण्ड की तरह ससदीय है और न अमेरिका की तरह अध्यक्षीय है क्योकि इङ्गलड म यदि कोई मन्त्री प्रधानमन्त्री से भिन्न मत का होता है या अमरिका म कोई सचिव यदि राष्ट्रपति से भिन्न मत का होता है तो उस फौरन रास्ता दिखा दिया जाता है।

५ स्विटजरलण्ड की ससदीय व्यवस्था का एक अन्य निरालापन यह है कि वहाँ की कायपालिका बहुल कायपालिका (Plural executive) है। उसके सभी सात सदस्या का दर्जा, उनकी शक्तिया व उनके अधिकार एक मे होत हैं। उन सब का पद समान होता है। इगलण्ड की तरह उनम स कोई भी एक मत्री स्थाई रूप स प्रधानमत्री नही होता। वहा मन्त्रिमण्डल के सभी मत्री बारी बारी से प्रधानमत्री बनते ह और अपन अपन समय मे मन्त्रिमण्डल की अध्यक्षता करते है।

इस प्रकार हम देखत हैं कि स्विटजरलण्ड की शासन व्यवस्था अनक बातो मे ससदीय शासन व्यवस्था से मिलती-जुलती है और अनेक बाता म अध्यक्षीय शासन व्यवस्था से मिलती है। वह वस्तुत दोनो ही प्रकार की शासन व्यवस्थाओ का मिश्रण है तथा यही कारण है कि वह अपन ही ढग की ससदीय व्यवस्था कही जाती है।

अधिकार पत्र के रूप मे

भारतीय सविधान व रूस के सविधान मे मूल अधिकारो पर अलग अध्याय दिया गया है। पर स्विटजरलण्ड के सविधान म ऐसा नहीं है। व्यक्ति के मूल अधिकारो की व्यवस्था स्विटजरलण्ड के सविधान की कई धाराओ म दी गई है। इस सम्बन्ध म स्विटजरलण्ड का सविधान अमेरिका के सविधान से अधिक मिलता जुलता है। फिर भी इसका यह तात्पय नहो है कि स्विटजरलण्ड के सविधान म लोगो के अधिकारो की सुरक्षा की व्यवस्था न की गई हो। प्राय सभी मुख्य अधिकारों की व्यवस्था वहाँ के सविधान मे विद्यमान है। उदाहरणाथ, सविधान की धारा ४ म इस अधिकार की रक्षा की व्यवस्था की गई है, जिसे कानूनी स्वतन्त्रता कहा जाता है तथा जिसके अनुसार सभी को बिना किसी भेदभाव के कानून के समक्ष समान

जाता है। **धारा २७** मे सब के लिये यह अधिकार देने की व्यवस्था की गई है कि कैटनो के स्कूलो मे सभी धर्म निरपेक्षता के साथ प्रारम्भिक शिक्षा प्राप्त कर सकें। **धारा ३१** मे सब के लिये इस अधिकार की व्यवस्था की गई है कि सब सम्पूर्ण स्विटजरलण्ड म व्यापार व व्यवसाय कर सकें। **धारा ४६** के अन्तगत सबका धर्म व पूजा सम्बन्धी स्वतन्त्रता दी गई है। **धारा ५५** सब को प्रेस व प्रकाशन सम्बन्धी स्वतन्त्रता प्रदान करती है। **धारा ५६** के अन्तगत सब को इस बात का अधिकार दिया गया है कि वे स्वतन्त्रतापूवक समुदाय बना सकें। **धारा ६०** स्विटजरलैंड के सभी नागरिको को इस बात का अधिकार प्रदान करती है कि वे किसी भी कैंटन म भी स्वतन्त्रतापूवक रह सकें और वहा उनके साथ किसी प्रकार का भेदभाव न हो।

पर इस सम्बन्ध मे ध्यान देने की बात यह है कि जसा अब प्राय सभी लोकतन्त्रीय देशो म है, स्विट्जरलण्ड मे भी ये अधिकार अनियन्त्रित नही है। वहा भी समाज के सावजनिक हित की दृष्टि से इनके प्रयोग पर अकुश लगाया जा सकता है। उदाहरण के लिये हम व्यापार व व्यवसाय की स्वतन्त्रता को ले सकते हैं जिसके विषय मे शासन का अधिकार है कि सावजनिक हित व आर्थिक स्वतन्त्रता व समानता को ध्यान मे रखते हुये वह उस पर उचित प्रतिबन्ध लगा सके। अधिकारो पर उचित प्रतिबन्धो (reasonable restrictions) की यह व्यवस्था भारतीय सविधान की व्यवस्था मे मिलती है, यद्यपि वहा भारतवष की तरह प्रतिफल (compensation) देने की कोई व्यवस्था नही है।

इसके अतिरिक्त भारतवष की तरह वहा ऐसी व्यवस्था भी है कि यदि सघीय सरकार कैंटनो की सरकार या कम्यूनो की सरकार के द्वारा व्यक्ति के किसी मान्य अधिकार का अपहरण हो, तो उसे सघीय न्यायालय को अपील करने का अधिकार है। इसके अतिरिक्त कुछ अधिकारो की व्यवस्था नकारात्मक ढग से भी की गई है। *उदाहरणाथ, सरकार की दृष्टि मे सभी व्यक्ति समान समझे जायें, इसके लिये सविधान* की आज्ञा है कि सरकार किसी नागरिक को ऐसी पदवी अथवा उपाधि प्रदान नही करेगी, जिससे नागरिको मे परस्पर भेदभाव उत्पन्न हो तथा एक दूसरे से अपने को ऊँचा या नीचा समझे।

स्विटजरलण्ड की समानता की व्यवस्था के विषय मे फिर भी यह स्मरणीय है कि वहाँ जो कुछ किया गया है, वह केवल राजनैतिक समानता की स्थापना के लिये ही किया गया है। वहाँ के अधिकारो की व्यवस्था म उन अधिकारो की कोई व्यवस्था नही की गई है, जिनसे आर्थिक समानता की स्थापना हो सके। उदाहरणाथ उक्त अधिकारो की व्यवस्था मे हम कही भी व्यक्ति के रोजगार के अधिकार (right to employment), उसके उचित वेतन पाने के अधिकार (right to proper wage), जसे उन अधिकारो की व्यवस्था की कोई चर्चा नहीं मिलती है, जिनकी व्यवस्था अधिकाश समाजवादी व लोक कल्याणकारी राज्यो म की जाती है।

स्विटजरलैंड के संविधान की विशेषताओं के उक्त विवेचन के बाद हम यह निश्चय कह सकते है कि वह अपने प्रकार का एक ऐसा निराला संविधान है, जो संसदीय (parliamentary) होते हुये भी अध्यक्षीय (presidential) है और संघीय (federal) होते हुये भी एकात्मक (unitary) है तथा अपने इस निरालेपन के कारण वह संविधान जगत के आकर्षण का केन्द्र बना हुआ है।

SELECT READINGS

Bonjour — A Short History of Switzerland
Brooks — Government and Politics of Switzerland
Bryce — Modern Democracies
Rappard — The Government of Switzerland
Coddings — The Federal Government of Switzerland
Hughes — The Federal Constitution of Switzerland
Huber — How Switzerland is Governed

२०
स्विटजरलैण्ड की सघीय व्यवस्था

"फ्रास या इगलैण्ड की तरह यह एकात्मक राज्य नहीं है, जिसकी केन्द्रीय सरकार के नीचे केवल वे स्थानीय सरकारें हैं, जो निम्न कोटि की व अधीन स्तर की हैं।" —ब्रुक्स

स्विटजरलैण्ड सघ (federation) है या नही, इस विषय म विचारको में मत भेद है। जो लाग स्विटजरलैण्ड को सघ नही मानते, उनका एक सबसे मुख्य तर्क यह है कि सन् १८४८ की जिस सधि से इसका निर्माण हुआ है, वह कोई सविधान नही है। अत इस कारण उस किसी सविधान पर आधारित सघ नही कहा जा सकता। अधिक से अधिक उसे एक सवग (Confideration) कहा जा सकता है, जिसका तात्पय राज्यो का एक ढीला गठबधन हाता है। पर यह विचार ठीक नही है। स्विटजरलैण्ड के सविधान के विकास का इतिहास यह स्पष्ट बताता है कि सविधान निर्माताओ ने स्विटजरलैण्ड को केवल एक ढीला सगम ही बनाना नहा चाहा था। उन्होने निश्चय यह चाहा था कि उनके परिश्रम के परिणामस्वरूप स्विटजरलैण्ड एक स्थाई सघ के रूप म उदय हो। उनका विचार यदि एसा न होता तो व सब राज्यो को इस प्रकार एकत्रित करने की व्यवस्था न करते कि उनका सघ कभी टूटने हा न पाये। उन्होने वस्तुत एक ऐसे सघीय राज्य का सविधान बनाया है, जो शाश्वत कण्टनो का शाश्वत सघ[1] है। अत यह कहना कि १८४८ का सविधान सविधान न होकर केवल एक सधि या गठबन्धन मात्र था अथवा उसके द्वारा सही मानों में स्विटजरलण्ड के सघ की स्थापना नही की गई थी, उचित नही है। वस्तुत जसा वाल्टर ने कहा ह "सन् १८४८ के लोगो की भी राय थी कि वे सविधान बना रहे थे और अब भी साधारण लोगो का ऐसा ही विश्वास है।"[2]

सगठन की दृष्टि से यदि देखा जाय ता १८४८ के सविधान के द्वारा निश्चय ही एक सघीय ढाचे की व्यवस्था की गई है। उसके द्वारा दुहरे शासन की व्यवस्था

1 Indestructible union of indestructib'e cantons '
2 It was the opinion of men the men of 1848 that they were creating a constitution and today such is also the general conviction —Burckhardt Walter

प्रस्तुत प्रसंग में संघ निर्माण के आवश्यक तत्वों का वर्णन करके हम स्विट्जरलैण्ड के संघ पर विचार करेंगे और यह देखेंगे कि उसमें ये सब तत्व कहाँ तक विद्यमान हैं और इस आधार पर यह निर्णय करेंगे कि स्विट्जरलैण्ड किस हद तक संघों की श्रेणी में आता है।

संघ निर्माण के आवश्यक तत्व

यद्यपि अब तक जितने संघों का निर्माण हुआ है, वे सब प्रायः अलग अलग ढंग से बने हैं फिर भी मोटे रूप से नीचे लिखे ये तत्व हैं, जिनसे साधारणतः संघों का निर्माण होता है

१ **संविधान की सर्वोच्चता**—इस तत्व का तात्पर्य होता है कि संघ के लिए व उसकी इकाइयों के लिये संविधान सर्वोच्च वस्तु होती है। सभी के लिए संविधान की पवित्रता का आदर करना आवश्यक होता है। संघ व उसकी इकाइयों की सरकारें अपनी शक्ति संविधान से प्राप्त करती हैं। संघ और उसकी इकाइयाँ केवल अपनी ही इच्छा से संविधान को बदल नहीं सकती।

२ **शक्तियों का वितरण**—संघ की व्यवस्था में शासन की शक्तियाँ संघ व इकाइयों की सरकारों में विभाजित होती हैं। इन कार्यों में सार्वजनिक शक्ति संघ की सरकार में निहित होती है, जो पूरे संघीय महत्व के होते हैं तथा इन कार्यों से

1 'Switzerland is a federal government and thus is fundamentally similar to the German Empire and the American Federation."

सम्बधित शक्ति इकाइयो की सरकारो मे निहित होती है, जो स्थानीय महत्व के होते हैं। शक्तियो के वितरण म प्राय गणना व अवशेष के सिद्धा त (principle of enumeration and residue) का काम म लाया जाता है और प्राय सघीय सरकार की शक्तिया की गिनती करके शेष का इकाइयो की सरकारो म निहित माना जाता है।

३ न्यायपालिका की सर्वोच्चता—सघ निर्माण का तीसरा तत्व न्यायपालिका की सर्वोच्चता है। प्रत्यक सघ मे प्राय न्यायपालिका को सर्वोच्च माना जाता है। सघ व उनकी इकाइयो के बीच के शासन शक्ति से सम्बधित झगडो का निणय करना उसी का काम होता है। वही सविधान की पवित्रता की रक्षा करती है और सघ अथवा इकाइया की ओर से अपने कार्यों या कानूनो द्वारा यदि सविधान की अव हलना की जाती है, तो वह सघ या इकाइयों के एसे कार्यों या कानूनो को सविधान के विरुद्ध व अवध घोषित करती है। व्यक्ति के मूल अधिकारो की रक्षा का काय भी न्यायपालिका करती है।

४ ऊपरी सदन मे इकाइयो का समान प्रतिनिधित्व—उक्त तीन मुख्य तत्वो के अतिरिक्त एक सहायक तत्व यह होता है कि व्यवस्थापिका के ऊपरी सदन म सघ की इकाइयो को एकसा प्रतिनिधित्व दिया जाता है, यद्यपि नीचे के सदन मे उनका प्रतिनिधित्व उनकी जनसख्या के अनुपात के अनुसार होता है।

५ सशोधन काय मे इकाइयो का अधिकार—एक अन्य सहायक तत्व यह होता है कि सविधान के सशोधन की प्रक्रिया मे इकाइयो को भी उचित अधिकार दिया जाता है तथा ऐसी व्यवस्था की जाती है कि इकाइयो की अवहेलना करके सविधान मे सशोधन न किया जा सके।

स्विटजरलण्ड का सघ व सघात्मकता के तत्व

सघ निर्माण के आवश्यक तत्वो के उक्त विवेचन के बाद अब हम एक एक तत्व को लेकर यह देख सकते है कि स्विटजरलैण्ड के सघ मे वे तत्व कहाँ तक व किस रूप मे पाये जाते है

सविधान की सर्वोच्चता—जहा तक सविधान की सर्वोच्चता का प्रश्न है, वह वहा के सविधान म पूरी तरह से विद्यमान है। सविधान वहाँ सबसे ऊँचा कानून है और शासन के सभी अगो को शक्ति उसी से प्राप्त होती है। इगलण्ड मे स्थानीय सरकार अपने अधिकारो की प्राप्ति केन्द्रीय सरकार से करती हैं पर स्विटजरलण्ड मे ऐसा नही है। वहाँ कन्टनो की सरकारो को जो शासन सम्बन्धी अधिकार प्राप्त हैं, वे सब केन्द्रीय सरकार द्वारा दिये हुये नहीं हैं वरन वे सविधान द्वारा दिये हुए हैं। कन्टनो का अधिकार क्षेत्र इस प्रकार उनका अपना है, किसी और का दिया हुआ नहीं है। सविधान जसे सघ को अपना स्वतन्त्र अस्तित्व प्रदान करता है, वही उसी प्रकार कन्टनो को भी स्वतन्त्र अस्तित्व प्रदान करता है। सविधान सघ व कन्टन दोनो के लिये ही समान रूप स मान्य है। दोनो मे से कोइ भी उसकी अवहेलना नहीं कर सकता। दोनो को ही उसकी मर्यादा का पालन करना अनिवाय है। इस प्रकार हम देखते हैं कि स्विटजरलैण्ड के सघ मे सघ निमाण की पहली विशेषता सविधान

की सर्वोच्चता पूरी तरह से विद्यमान है और इस दृष्टि से वह उसी प्रकार संघों की श्रेणी में आता है, जिस प्रकार अमेरिका आता है, क्योंकि वहाँ भी संविधान की सर्वोच्चता पाई जाती है।

शक्तियों का वितरण—जहां तक शासन सम्बन्धी शक्तियों के वितरण की बात है, वह भी स्विटजरलैण्ड के संविधान में पूरी तरह से विद्यमान है। वहां भी शक्तियों के वितरण के लिये गणना व अवशेष के सिद्धान्त का प्रयोग किया गया है तथा संघीय सरकार की शक्तियों व उसके अधिकारों को गिना कर शेष को कैन्टनों की सरकारों की शक्ति माना गया है। जो विषय राष्ट्रीय महत्व के हैं उन्हें संघ की सरकार के कार्यक्षेत्र में दिया गया है और शेष को कैन्टनों के अधिकार की वस्तु माना गया है। स्विटजरलैण्ड के संविधान में यह कहा गया है कि कैन्टनों को वे सब अधिकार प्राप्त होंगे, जो संघीय सरकार को नहीं दिये गये हैं।

संविधान द्वारा निम्न कार्य संघीय सरकार के कार्यक्षेत्र में रखे गये हैं

१ विदेशों से सम्बन्धित मामलों का नियंत्रण जिसके अन्तर्गत विदेशों को राजदूतों का भेजना, बाहर से आये हुए राजदूतों को स्वीकार करना, युद्ध की घोषणा करना व सन्धि और समझौते करना सम्मिलित है।

२ सेना का नियन्त्रण, जिसके अन्तर्गत शारीरिक दृष्टि से योग्य सब व्यक्तियों के लिये अनिवार्य सैनिक शिक्षा का प्रबन्ध करना, राष्ट्र के लिये आवश्यक सैनिक साज-सामान आदि जुटाना आदि सम्मिलित है।

३ डाक तार, टेलीफोन व रेल की सेवाओं का संचालन करना।

४ मुद्रा नियन्त्रण (control of currency), बैंक व्यवस्था व नोटों का प्रचलन करना।

५ व्यापार का नियन्त्रण करना व आयात निर्यात कर (custom duties) लगाना।

इस सम्बन्ध में यह ध्यान देने की बात है कि संघ की सरकार जनता पर स्वयं सीधे कर नहीं लगा सकती। इस विषय का एक प्रस्ताव कि संघीय सरकार लोगों पर सीधे कर लगा सके, सन् १९४८ में रखा गया था, पर स्विटजरलैण्ड की जनता ने उसे पसन्द नहीं किया और जनमत संग्रह में उसे आवश्यक समर्थन प्राप्त न हो सका।

स्विटजरलैण्ड की शक्तियों के वितरण की व्यवस्था के विषय में एक बात और ध्यान देने की यह है कि संघ की शक्तियों की सूची के अतिरिक्त वहाँ एक सम्मिलित सूची (concurrent list) भी है। उसमें दिये हुए विषय संघ और कैन्टन दोनों की सरकारों के कार्यक्षेत्र में आते हैं। उनके विषय में दोनों को ही व्यवस्थापन करने का अधिकार है। ऐसे विषयों में उच्च शिक्षा, प्रेस का नियन्त्रण, राजमार्गों की सुरक्षा,

कला-कौशल का संचालन, बाहर के लोगो का आकर बसना व देश के लोगो का बाहर बसना व बको की व्यवस्था सम्मिलित है। इन विषयो म संघ व कैंटनो के कानूनो मे यदि विरोध होता है, तो संघ का कानून कैंटन के कानून मे बढकर माना जाता है और वही चलता है।

स्विटजरलण्ड की शक्तियो के वितरण के विषय म एक और बात ध्यान देने की यह है कि वहाँ एक सूची विभाजित विषयो की भी है। ऐसे विषयो का कुछ भाग केन्द्र के अधिकार मे व कुछ भाग कैंटनो के अधिकार म है। कृषि, कैंटनो की संधियाँ व उनके समझौते तथा विवाह जम विषय इस सूची मे सम्मिलित हैं।

शासन की शक्तियो के वितरण की व्यवस्था क सम्बन्ध मे स्विटजरलण्ड के संविधान की तुलना यदि हम अमेरिका के संविधान से करे, तो हमे बहुत कुछ समानता मिलती है। अमरिका म भी शक्तियो का वितरण गणना व अवशेष (enumeration and residue) के सिद्धान्त के आधार पर किया गया है। वहा भी संघ की शक्तियाँ गिना दी गई है और अवशेष को राज्यो का माना गया है। वहा भी राष्ट्रीय महत्व के विषय संघ की सरकार के अधिकार मे रखे गये हैं और शेष को बिना गिनाये ही राज्यो के अधिकार मे माना गया है। वहा भी पर राष्ट्र सम्बन्ध, सेना, डाक, तार, टलीफोन व रेल, मुद्रा व्यवस्था, अन्तर्राज्यीय व्यापार का नियत्रण आदि राष्ट्रीय महत्व के विषय संघीय सरकार के पास है। पर स्विटजरलैण्ड की केन्द्रीय सरकार जहा जनता पर सीधे कर नही लगा सकती, अमेरिका की केन्द्रीय सरकार सीधे कर लगा सकती है।

स्विटजरलैण्ड की तरह अमेरिका मे भी सम्मिलित सूची (Concurrent list) है, जिनके विषय मे संघ व राज्य दोनो की सरकारें कानून बना सकती है। दोनो म विरोध की दशा मे संघीय कानून चलता है। विभाजित विषय अमरिका मे भी हैं। उदाहरण के लिये व्यापार अमेरिका मे ऐसा विषय है, जो विभाजित विषय है और उस पर केन्द्र व राज्य दोनो की सरकारें कानून बना सकती है। पर विभाजित विषयो की संख्या अमेरिका की तुलना मे स्विटजरलण्ड मे अधिक है।

न्यायपालिका की सर्वोच्चता—न्यायपालिका की सर्वोच्चता के विषय मे स्विटजरलैण्ड संघात्मकता की कसौटी पर पूरा नही उतरता। इस सम्बन्ध म वह अमेरिका के संघ मे भिन्न है। स्विटजरलण्ड मे न्यायपालिका को वह सर्वोच्चता प्राप्त नही है जो उसे अमेरिका म प्राप्त है। स्विटजरलण्ड मे न्यायपालिका को न्यायिक पुनर्निरीक्षण (Judicial Review) की शक्ति उस रूप मे प्राप्त नही है जिस रूप म वह अमरिका की न्यायपालिका को प्राप्त है। स्विटजरलण्ड म केवल आंशिक न्यायिक पुनर्निरीक्षण की व्यवस्था है। अमेरिका म संघीय सर्वोच्च न्यायालय जहाँ संघीय व्यवस्थापिका के साथ-साथ राज्यो की व्यवस्थापिकाओ के कानूनो पर भी विचार करके उन्हे अवैध घोषित कर सकता है, स्विटजरलण्ड का संघीय सर्वोच्च न्यायालय

ऐसा केवल कैंटनों के कानूनों के विषय में ही कर सकता है। जहाँ तक स्विटजरलण्ड की संघीय व्यवस्थापिका के कानूनों का सम्बन्ध है, उसके विषय में वहाँ सर्वोच्चता व्यवस्थापिका की है। इसका तात्पर्य यह है कि वहाँ का संघीय न्यायालय संघीय व्यवस्थापिका के कानूनों को अवैध घोषित नहीं कर सकता। परिणामस्वरूप केन्द्रीय सरकार यदि अपने अधिकार से बाहर जाये और ऐसे कानून बनाए या ऐसे कार्य करे, जो उसके अधिकार क्षेत्र के बाहर के हों, तो उसके रोकने की कोई व्यवस्था नहीं है। इस दृष्टि से स्विटजरलैण्ड का संघ संघात्मकता की कसौटी पर खरा नहीं उतरता, क्योंकि इस सम्बन्ध में संघ की इकाइयों की तुलना में संघ को अधिक महत्व दे दिया गया है।

अन्य अनेक दृष्टियों से स्विटजरलैंड के संविधान निर्माताओं ने जब उसे संघ बनाया, तो संघ निर्माण के एक आवश्यक तत्व-न्यायपालिका की सर्वोच्चता—को अपनी संघ की योजना में क्यों स्थान नहीं दिया इसका कारण है। स्विटजरलण्ड के लोग वस्तुतः जनता की प्रत्यक्ष सत्ता में विश्वास करते हैं। अतः उन्होंने यह पसन्द नहीं किया है कि उनके प्रतिनिधियों से बनी हुई संसद की शक्ति पर न्यायिक पुनर्निरीक्षण (Judicial Review) का प्रतिबन्ध लगाया जाय। वे वस्तुतः ऐसी व्यवस्था को लोकतन्त्र के सिद्धान्त के विरुद्ध समझते हैं। उनके अनुसार, संघीय न्यायालय के ही एक न्यायाधीश हन्स ह्यूबर के शब्दों में "संवैधानिक कानून का न्यायिक परीक्षण लोकतन्त्र के सिद्धान्त का ही उल्लंघन है।"[1] सौसर हाल के अनुसार स्विटजरलैण्ड के संविधान में न्यायिक पुनर्निरीक्षण की व्यवस्था न होने के दो कारण है। जैसा उन्होंने कहा है "इसको (न्यायपालिका को) यह शक्ति दो कारणों से नहीं दी गई है। प्रथम, इसलिये कि यह वांछनीय नहीं समझा गया था कि संघीय न्यायालय लोगों का ही विरोध करे, क्योंकि जनमत संग्रह के अपने अधिकार के प्रयोग द्वारा उन्हें कानूनों को स्वीकार करने का अधिकार था। द्वितीय, इसलिये कि स्विटजरलण्ड की कानूनी परम्परा न्यायपालिका को व्यवस्थापिका की शक्ति पर नियन्त्रण करने का इतना व्यापक अधिकार देने के विरुद्ध थी।"[2] सन् १९३९ में न्यायिक पुनर्निरीक्षण की व्यवस्था लागू करने का प्रस्ताव किया गया था, पर इसे लोगों ने अस्वीकार कर दिया था।

---

1 'The people saw in the judicial examination of the constitutional law an infringement of the democratic principle

—*Hans Huber*

2 This power has been witheld from it for two reasons First because it was not thought desirable that the federal tribunal should be able to oppose the people since the latter have the power to accept laws expressly by exercising their right of referendum and second because legal tradition in Switzerland is opposed to the conferring on the judiciary of so extensive a right of control over the legislative power —*Saucer Hall*

ऊपरी सदन मे इकाइयो का प्रतिनिधित्व—सघ की इकाइयो का ऊपरी सदन म समान प्रतिनिधित्व दिये जाने के सम्बन्ध मे स्विटजरलण्ड का सघ सघात्मकता की कसौटी पर पूरा उतरता है, यद्यपि वहा पूरे कन्टना व आधे कन्टनो मे अन्तर रखा गया है। व्यवस्थापिका के ऊपरी सदन मे प्रतिनिधित्व की व्यवस्था ऐसी है कि प्रत्यक पूरा कैंटन २ व आधा कन्टन १ प्रतिनिधि भेजता है। अमरिका मे व्यवस्था एसी ह कि सभी राज्य मीनेट के लिये बराबर बराबर प्रतिनिधि भेजने हैं। स्विटजरलण्ड की व्यवस्था की विशेषता इस सम्बन्ध म यह और है कि वहा कैंन्टनो को यह अधिकार है कि वे अपन प्रतिनिधियो का कार्यकाल स्वय निश्चय कर। परिणामस्वरूप वहा क ऊपरी सदन म जो सदस्य होत ह व अलग अलग कार्यकालो के होत है। एसा अमेरिका मे नही होता।

सविधान का सशोधन व सघ की इकाइयाँ—सविधान के सशोधन की प्रक्रिया की व्यवस्था म सघ की इकाइयो को उचित अधिकार दने की दृष्टि से भी स्विटजरलण्ड का सघ सघात्मकता की कसौटी पर पूरा उतरता है। जसा सविधान की विशेषताओ के प्रकरण म हम देख चुके है, सशोधन के प्रस्तावित करन मे व उसकी पुष्टि करन म सघ की इकाइयो की जनता का पूरा पूरा हाथ रहता है। सविधान का कोई भी सशोधन तब तक पारित नही समझा जा सकता, जब तक आधे से अधिक कन्टनो द्वारा उसे स्वीकार न कर लिया जाये। अमेरिका मे इसके लिये ¾ राज्यो की स्वीकृति आवश्यक है, पर दोनो देशो की व्यवस्था म एक मुख्य अन्तर यह है कि अमेरिका म स्वीकृति राज्यो की व्यवस्थापिकाओ की होती है, जब कि स्विटजरलण्ड म स्वीकृति कन्टनो के लोगो की होती है।

इस प्रकार हम दखते हैं कि स्विटजरलण्ड के सविधान मे वे सभी तत्व किसी न किसी रूप म विद्यमान है जिनसे सघ का निर्माण होता है। यही कारण है कि स्विटजरलण्ड को हम सघीय शासन व्यवस्थाओ की श्रेणी म रखते हैं।

केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति

सघो की श्रेणी म होते हुये भी स्विटजरलण्ड की शासन व्यवस्था म कुछ बातें एसी विद्यमान हैं, जिनसे यह प्रकट होता है कि वह पूरी तरह से सघ नहा है और उसम केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति पाई जाती है। जिन बातो स केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति दिखाई देती है, वे निम्न प्रकार है

१ सघ की सरकार को जो विषय दिय गय है वे इतन महत्वपूर्ण हैं कि उनके द्वारा ही केन्द्र की स्थिति एसी हो जाती है कि वह कन्टनो पर छाया रह सकता है। उदाहरण के लिय हम उसके केवल एक ही अधिकार, जिसका सम्बन्ध मुद्रा एव बक-व्यवस्था के प्रबन्ध से है को ले सकते हैं। उसका केवल यही अधिकार एसा है कि उसके प्रयोग से वह सब कन्टनो के आर्थिक व व्यापारिक जीवन पर नियत्रण कर सकता है।

२ शासन के जो विषय सम्मिलित सूची (Concurrent list) के हैं, उनके सम्बन्ध मे अन्तिम अधिकार सघ की सरकार का है। यदि किसी कैन्टन की सरकार कोई ऐसा कानून बनाय जो उसी विषय के केन्द्र के किसी कानून के विरुद्ध हो, तो ऐसी दशा मे केन्द्र का कानून ही चलेगा और कैन्टन का कानून समाप्त हो जायेगा। यह व्यवस्था भी केन्द्र का ही महत्व प्रदान करती है और उससे केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति का प्रोत्साहन मिलता है।

३ केन्द्र का यह अधिकार है कि आन्तरिक गडबडी की दशा मे वह किसी भी कन्टन का शासन अपने अधिकार म ले ले। इस सम्बन्ध म केन्द्र को इतना तक अधिकार है कि वह सरकारी सूत्र से सूचना मिलने की प्रतीक्षा किये बिना केवल गैर-सरकारी सूत्र की सूचना के आधार पर ही किसी कैन्टन का शासन अपने अधिकार में ले ले। स्विटजरलैण्ड की यह व्यवस्था कुछ-कुछ भारत की उस व्यवस्था से मिलती-जुलती है, जिसमे सकटकाल म राष्ट्रपति किसी राज्य का शासन स्वय सँभाल सकता है। *ऐसी बात अमेरिका के सविधान मे नहीं है।* इस व्यवस्था से निश्चय ही कैन्टनो का महत्व कम हो जाता है और केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति को प्रोत्साहन मिलता है। यही कारण है कि हम ह्यूगेज को यह कहते हुये पाते हैं कि "स्विटजरलैण्ड के सविधान ने सघ को वस्तुत ऐसा रूप प्रदान कर दिया है, मानो वह कन्टनो का शिक्षक व निरीक्षक हो।'

इसम सन्देह नही कि स्विटजरलण्ड की केन्द्रीय सरकार भी केन्द्रीयकरण की उन प्रवृत्ति से बची हुई नही है जो प्राय सभी देशो मे दिखाई देती है। वहाँ भी अमेरिका कनाडा, भारतवर्ष, दक्षिणी अफ्रीका की तरह केन्द्रीयकरण बढ रहा है। पर उसका कारण यह नही कि सघ की इकाइयो का महत्व कम हो रहा है, वरन् इसका कारण यह है कि लोक कल्याणकारी राज्य के विचार के उदय के साथ राज्यो का कार्यक्षेत्र बढ रहा है और केन्द्रीय सरकारो को इकाइयो की सरकारो की तुलना म अधिक काय करना पडता ह। केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति के आधार पर स्विटजरलण्ड के सघ की जो आलोचना की जाती है, उनके होते हुए भी स्विटजरलण्ड का सविधान सघीय है।

सैद्धान्तिक दृष्टि से स्विटजरलैण्ड किस प्रकार एक सघ है, यह उस प्रसग मे ऊपर दिखाया जा चुका है जिसम सघ निर्माण के तत्वो की दृष्टि स उसकी सघात्मकता पर विचार किया है। स्विटजरलण्ड वस्तुत व्यावहारिक रूप से भी सघ ही है। सविधान म कन्टनो की जिस स्वाधीनता को स्वीकार किया गया है वे उसकी रक्षा करने के लिये तत्पर रहते है। लोग यह स्पष्ट समझते हैं कि नैतिक व सांस्कृतिक जीवन की पवित्रता तभी रह सकती है, जब उनकी स्वाधीनता अक्षुण्ण बनी रहे। अमेरिका म राज्यो की स्वाधीनता पर बल इसलिये दिया जाता है कि केन्द्र उनके आर्थिक जीवन म हस्तक्षेप न करे, पर स्विटजरलण्ड मे कैन्टन अपनी स्वाधीनता पर बल इसलिये देते है कि उनके नैतिक व सांस्कृतिक जीवन म केन्द्र गडबड न करे।

स्विटजरलैंड के लोग प्राचीन ग्रीस के विचारकों की भाँति छोटी-छोटी स्वायत्त शासन की इकाइयों की उपादेयता में विश्वास करते हैं, जिससे व्यक्ति की स्वतंत्रता व लोकतन्त्र की रक्षा हो सके। इसके साथ ही साथ वाह्य सुरक्षा आदि की दृष्टि से वे इस बात को भी पसन्द करते है कि सब छोटी छोटी इकाइयाँ एक बड़े सघ के रूप म एक होकर रहे। यही कारण है कि उन्होने ऐसी कोई व्यवस्था स्वीकार नहीं की है, जिसमे कैंटनो की स्वाधीनता पर आँच आती हो। जसा पहले कहा गया है स्विटजरलैण्ड के लोगो ने इस आशय के प्रस्ताव को ठुकरा दिया था कि केन्द्र को लोगो पर सीधा कर लगाने का अधिकार प्राप्त हो। नागरिकता राजनतिक जीवन का आधार होती है। स्विटजरलैण्ड में नागरिकता का निवास कैन्टनो मे है। प्रत्येक व्यक्ति को सघ का नागरिक होने के लिये यह आवश्यक है कि वह किसी कैन्टन का नागरिक हो। इस प्रकार नागरिकता की दृष्टि से भी कैंटनो का महत्व अधिक है। अपने कानूनों को क्रियान्वित कराने के लिये सघ की कोई अपनी व्यवस्था नही है। इसके लिये उसे कैंटनो के प्रशासनिक सगठन पर निभर करना पडता है। इससे भी कन्टनो का महत्व ही प्रकट होता है। इसके अतिरिक्त उनकी अपनी शक्ति का क्षेत्र भी बडा व्यापक है। शिक्षा, आन्तरिक शान्ति व व्यवस्था की रक्षा, सार्वजनिक निर्माण कर व व्यय आदि के क्षेत्र म कन्टन वास्तविक रूप से स्वतन्त्र हैं। इसलिये यह कहना कि सघ के हाथो मे शक्ति का केन्द्रीयकरण इतना हो गया है कि कैंटनो का कोई स्वतन्त्र अस्तित्व ही नही रह गया, उचित नही है। वास्तविकता इस सम्बन्ध मे यह है कि सघ के रूप म सगठित होते हुए भी स्विटजरलैण्ड के कैंटन लोकतन्त्र की स्वाधीन प्रयोगशालायें हैं। जसा बोरिओर ने कहा है "कैंटन वे छोटे छोटे राष्ट्र हैं, जो अपने राजनतिक सगठन को पूण बनाने के लिये व लोकतन्त्र की सस्थाओ का विकास करने के लिये बेचन है।"[1]

SELECT READINGS

Brooks	Government and Politics of Switzerland
Bryce	Modern Democracies
Coddings	The Federal Government of Switzerland
Ghosh	The Government of the Swiss Republic
Lowell	Governments and Parties in Continental Europe
Theghes	The Federal Constitution of Switzerland
Wheare	Federal Government

1 'Cantons are small nations animated by a ceaseless desire to perfect their political organisation and to develop their democratic institutions
—Bourijour

२१

स्विटजरलैण्ड की सघीय व्यवस्थापिका

"जनता व कन्टनो के अधिकारो की व्यवस्था के साथ सघ की सर्वोच्च सत्ता का प्रयोग सघीय सभा द्वारा किया जाता है।

—स्विटजरलण्ड का सविधान

स्विटजरलण्ड के सविधान के अनुसार वहा के शासन सूत्र म सघीय सभा (Federal Assembly) नामक सघीय व्यवस्थापिका का स्थान सर्वोच्च है। सविधान मे उसके विषय मे जो कुछ कहा गया है उसमे स्पष्ट है कि जनता व कन्टनो के अधिकारो की व्यवस्था सविधान मे अवश्य की गई है, अन्यथा इस व्यवस्था के साथ सघीय सभा की सत्ता सर्वोच्च है। शासन के अन्य दो अगो अर्थात् सघीय परिषद (Federal Council) तथा सघीय न्यायालय (Federal Tribunal) दोनों की ही सत्ता उसस नीचे है। प्रस्तुत प्रसग म हम उसकी रचना, उसकी शक्ति व उसके कार्यो का विवेचन करते हुए यह देखगे कि स्विटजरलैण्ड के शासन सूत्र म उसका क्या स्थान है।

सघीय व्यवस्थापिका की विशेषतायें

प्राय सघीय शासन व्यवस्था म सविधान की रक्षा तथा सघ व उसकी इकाइया के पारस्परिक सम्बन्धो का सामञ्जस्य बनाये रखन के लिये कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका पर न्यायपालिका का अकुश रखा जाता है। उन सघो म भी, जिनम व्यवस्थापिका की सर्वोच्चता रखी जाती है, उसके द्वारा बनाय हुए कानूनो के पुनर्निरीक्षण का अधिकार न्यायपालिका को प्राप्त होता है। पर स्विटजरलैड के सघ की व्यवस्थापिका की स्थिति कुछ विशिष्ट प्रकार की है। उसकी विशेषताओ का अध्ययन हम निम्न शीर्षको मे कर सकते हैं

सत्ता की सर्वोच्चता

स्विटजरलण्ड की व्यवस्थापिका जिस सघीय सभा (Federal Assembly) कहा जाता है, वहाँ के सविधान के अनुसार सर्वोच्च सत्ताधिकारिणी है। अमरिका के सविधान मे शासन के तीनों अग व्यवस्थापिका, कार्यपालिका तथा न्यायपालिका समान सत्ताधारी हैं। उनमे से किसी भी एक को अन्य दो पर किसी भी प्रकार

का नियंत्रण करने का संवैधानिक अधिकार प्राप्त नहीं है। भारतीय संघ में शक्ति का पृथक्करण नहीं है। वहाँ संसद की सत्ता सर्वोच्च है। पर फिर भी इस बात की व्यवस्था है कि संसद द्वारा बनाये हुए कानूनों का पुनर्निरीक्षण सर्वोच्च न्यायालय द्वारा हो सके। स्विटजरलण्ड की संघीय सभा की स्थिति अमेरिका की काँग्रेस व भारत की संसद दोनों से ही उच्चतर है। वहां संघीय सभा की सत्ता सर्वोच्च तथा असीमित है। वहां की संघीय सभा वहाँ की कार्यपालिका संघीय परिषद (Federal Council) के सदस्यों का निर्वाचन करती है। वहीं संघीय न्यायालय (Federal Tribunal) के न्यायाधीशों का भी चयन करती है। कुछ मामलों में तो उसे संघीय न्यायालय के निर्णयों को भी रद्द करने का अधिकार प्राप्त है, संघीय न्यायालय द्वारा उसके बनाये हुए कानूनों के न्यायिक पुनर्निरीक्षण का तो प्रश्न ही क्या हो सकता है। इस प्रकार हम देखते हैं कि शासन के तीनों अंगों के पारस्परिक सम्बन्धों की दृष्टि से संघीय सभा की स्थिति सर्वोच्च है।

पर इस सम्बन्ध में हमें यह याद रखना चाहिये कि संघीय सभा की सत्ता पर यदि कोई प्रतिबन्ध है, तो वह जनता व कैंटनों के अधिकारों का है। संघीय सभा के व्यवस्थापन सम्बन्धी अधिकार क्षेत्र में किन्हीं मामलों में जनता व कैंटन भी उसके सहअधिकारी हैं और वे अपने इस सहअधिकार का प्रयोग जनमत संग्रह (Referendum) व आरम्भक (Initiative) का प्रयोग करके करते हैं। वस्तुतः कार्यपालिका व न्यायपालिका के सम्बन्ध में स्विटजरलण्ड की व्यवस्थापिका की स्थिति जहाँ उच्चतर है, वहाँ जनता व संघ की इकाइयों के सम्बन्ध में उसकी स्थिति सर्वोच्चता की नहीं है। इंगलैण्ड की व्यवस्थापिका की कानून निर्माण की शक्ति पर कोई कानूनी प्रतिबन्ध नहीं है। उस पर न तो अमरिका जैसा न्यायिक पुनर्निरीक्षण (*Judicial* Review) का प्रतिबन्ध है और न स्विटजरलैण्ड जैसा जनता व कैंटनों के जनमत तथा आरम्भक (Initiative) सम्बन्धी अधिकार का प्रतिबन्ध है। पर स्विटजरलण्ड की संघीय सभा की शक्ति पर यह एक महत्वपूर्ण कानूनी प्रतिबन्ध है कि अपने जनमत संग्रह व आरम्भक के अधिकार के प्रयोग द्वारा जनता व कैंटन उसके द्वारा पारित कानूनों को रद्द कर सकते हैं।

समानपदी द्विसदनीय व्यवस्था

स्विटजरलण्ड की संघीय सभा की एक अन्य विशेषता उसका द्विसदनीय स्वरूप है। जैसा संघीय शासन व्यवस्था में प्रायः होता है, स्विटजरलण्ड में भी जनता के प्रतिनिधि के रूप में सभा का निचला सदन है जिसे राष्ट्रीय सभा (*National* Assembly) कहते हैं तथा कैंटनों के प्रतिनिधि के रूप में ऊपर का सदन है, जिसे राज्य सभा (Council of State) कहते हैं। दोनों सदनों का सम्मिलित अधिवेशन होता है, तो उसे संघीय सभा (Federal Assembly) कहा जाता है। इस सम्बन्ध में यह भी स्मरणीय है कि स्विटजरलैंड की द्विसदनीय व्यवस्था समान पद वाले दो सदनों की है। सभी लोकतन्त्रों में प्रायः ऐसा होता है कि व्यवस्थापिका के दोनों सदन समान

शक्तिशाली नहीं होते। उदाहरणार्थ, इङ्गलैंड की संसद के दो भवनों—लोकसदन (House of Commons) तथा लार्ड सभा (House of Lords) में से लोकसदन अधिक शक्तिशाली है। अमरिका की कांग्रेस के दोनों सदनों की स्थिति इसके विपरीत है। वहाँ कांग्रेस के दोनों सदनों—प्रतिनिधि सभा (House of Representatives) तथा सीनेट (Senate)—में सेसीनेट अधिक शक्तिशाली है। पर स्विटजरलैंड की संघीय सभा के दोनों सदन—राष्ट्रीय सभा (National Assembly) तथा राज्य सभा (Council of States)—समान पदी हैं। जैसा स्टोग ने कहा है "स्विटजरलैंड की कार्यपालिका की तरह ही वहाँ की व्यवस्थापिका भी विशिष्ट है, संसार में वही एक ऐसी व्यवस्थापिका है जिसके ऊपरी सदन की शक्ति नीचे के सदन की शक्ति से किसी भी प्रकार भिन्न नहीं है।[1]

विविध भाषाओं का प्रयोग

स्विटजरलैण्ड की संघीय सभा की एक अन्य विशेषता यह है कि वहाँ देश की विविध भाषाओं के प्रयोग की पूर्ण स्वतन्त्रता है। स्विटजरलैण्ड में देश के विविध भागों में बोली जाने वाली सभी भाषाओं को राजकीय मान्यता प्राप्त है। अतः संघीय सभा में भी ये सभी भाषायें बोली जा सकती हैं। संसदीय कार्यवाही का प्रकाशन भी जर्मन, फ्रेंच और कभी कभी इटालियन भाषा में भी किया जाता है। स्विटजरलैण्ड की संघीय सभा में अधिकांश पढ़े लिखे सदस्य प्रायः दो तीन भाषायें जानते हैं, अतः वहाँ यह आसानी से सम्भव हो जाता है।

संघीय सभा का संगठन

जैसा ऊपर कहा गया है संघीय सभा में उसके दोनों ही अंग—राष्ट्रीय सभा (National Council) व राज्य सभा (Council of States)—सम्मिलित हैं। दोनों से मिलकर स्विटजरलैण्ड की व्यवस्थापिका का निर्माण होता है जिसे संघीय सभा (Federal Assembly) कहा जाता है।

राष्ट्रीय सभा (National Council)

रचना—संघीय सभा के दोनों अंगों में से राष्ट्रीय सभा बड़ी है। इसकी रचना की जो व्यवस्था संविधान की धारा ७२ में दी गई है उसके अनुसार प्रति २४००० की जनसंख्या पर एक प्रतिनिधि इस सभा के लिये चुना जाता है। १२००० से अधिक जनसंख्या के अंश के लिये भी एक प्रतिनिधि चुना जाता है। यदि किसी कैन्टन या अर्द्ध-कैन्टन की जनसंख्या इससे कम होती है, तो भी उसे एक प्रतिनिधि भेजने का अधिकार प्राप्त होता है।

---

[1] 'The Swiss Legislature like the Swiss Executive, is unique it is the only legislature in the world the power of whose upper are in no way different from those of the lower —S.

राष्ट्रीय सभा की सदस्य संख्या २०० की सीमा में ही रहे, इसके लिये यदि आवश्यक हो, तो वह जनसंख्या बढ़ाई जा सकती है, जिस पर एक प्रतिनिधि राष्ट्रीय सभा के लिये भेजा जाता है। ऐसा दो बार किया भी जा चुका है। सन् १९३१ में यह संख्या २०००० से बढ़ाकर २२००० तथा सन् १९४० में उसे बढ़ाकर २२००० से २४००० कर दिया गया है। इस समय इसकी सदस्य संख्या १९६ है, जो सन् १९४० की जनसंख्या के आधार पर है। चूंकि प्रतिनिधित्व का आधार जनसंख्या है, अतः बड़ी जनसंख्या वाले कैन्टनों के प्रतिनिधि अधिक व छोटी जनसंख्या वाले कैन्टनों के प्रतिनिधि कम हैं। उदाहरणार्थ बर्न जैसे बड़े कैन्टन की सदस्य संख्या ३३ तथा उरी जैसे छोटे कैन्टनों की सदस्य संख्या केवल १ है।

कार्यकाल—राष्ट्रीय सभा का कार्यकाल ४ वर्ष का है। सन् १९३१ तक इसका कार्यकाल ३ वर्ष था। पर उस समय से इसका कार्यकाल ४ वर्ष का कर दिया गया है। पूरी की पूरी सभा का निर्वाचन प्रत्येक चार वर्ष बाद होता है। इसका निर्वाचन प्रति ३ वर्ष बाद अक्टूबर के अंतिम रविवार को होते हैं और दिसम्बर के पहले सोमवार को सभा की पहली बैठक होती है।

सदस्यों की योग्यता व प्रतिबन्ध—कौन व्यक्ति राष्ट्रीय सभा के सदस्य हो सकते है, इस सम्बन्ध में संविधान की व्यवस्था है कि "प्रत्येक मतदाता जो धर्मजीमन न हो प्रतिनिधि चुना जा सकता है। इसके अतिरिक्त वे व्यक्ति भी राष्ट्रीय सभा के सदस्य नहीं हो सकते है, जो संघीय परिषद (Federal Council) या राज्यसभा (Council of State) के सदस्य हों अथवा जो संघीय सरकार के प्रमुख कर्मचारी हों।"

निर्वाचन—राष्ट्रीय सभा के सदस्यों का निर्वाचन प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणाली द्वारा होता है, जिसमें वे सब व्यक्ति मतदान में भाग ले सकते है, जो २० वर्ष या इससे अधिक आयु के होते है। निर्वाचन गुप्त मतदान (Secret Ballot) द्वारा होता है। १९१८ में जो संवैधानिक संशोधन किया गया है, उसके अनुसार राष्ट्रीय सभा के लिये आनुपातिक प्रतिनिधित्व (Proportional Representation) की प्रणाली काम में लायी जाती है। प्रत्येक कैन्टन एक निर्वाचन क्षेत्र है जिसमें प्रतिनिधियों के निर्वाचन के लिये विविध दल अपने अपने प्रत्याशियों की सूची प्रस्तुत करते हैं। इस प्रकार प्रत्याशी व्यक्तिगत रूप से नहीं, वरन् सामुदायिक रूप से खड़े होते हैं। नियम यह है कि कोई भी पन्द्रह मतदाता मिलकर एक सूची प्रस्तुत कर सकते हैं, पर ऐसा साधारणतः संगठित राजनैतिक दल ही करते हैं। प्रत्येक सूची में उतने नाम होते हैं, जितने स्थान उस कैन्टन के होते हैं। मतदाता उतने मत देने का अधिकारी होता है जितने सदस्यों का निर्वाचन उस कैन्टन से होता है। आनुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली का प्रयोग केवल उन कैन्टनों में होता है, जिनसे एक से अधिक सदस्यों का निर्वाचन होता है। उन कैन्टनों में जहाँ से केवल १ सदस्य चुना जाता है, मतदान साधारण प्रणाली द्वारा होता है।

बैठकें—जैसा ऊपर कहा है राष्ट्रीय सभा के सदस्यो का निर्वाचन ४ वर्ष के लिये होता है। इसमे पहले सभा तभी भंग की जा सकती है, जब राष्ट्रीय सभा व राज्य सभा दोनो में किसी संवैधानिक संशोधन के विषय में मतभेद हो। राष्ट्रीय सभा की बैठकें राज्य सभा की बैठको के साथ ही साथ होती है और वर्ष भर मे चार बार मार्च, जून, सितम्बर व दिसम्बर में होनी है। यदि राष्ट्रीय सभा के सदस्यो के एक चौथाई लोग या कैन्टनो की सम्पूर्ण सख्या के एक चौथाई कैन्टनो की ओर से माग की जाये, तो सघीय परिषद (Federal Council) दोनो सदनो की सम्मिलित बैठक बुला सकती है।

अध्यक्ष व उपाध्यक्ष—राष्ट्रीय सभा का एक अध्यक्ष व उपाध्यक्ष होता है। इनका निर्वाचन राष्ट्रीय सभा स्वय करती है। इन दोनो पदाधिकारियो मे से कोई भी उसी पद के लिये दुबारा नही चुना जा सकता। परम्परा ऐसी अवश्य है कि उपाध्यक्ष अपने कार्यकाल की समाप्ति पर अध्यक्ष पद के लिये प्राय चुना जाता है। जैसा सभी व्यवस्थापन सदनो में होता है, राष्ट्रीय सभा का अध्यक्ष सभा की अध्यक्षता करता है और अध्यक्ष के रूप में कार्यवाही का उचित सचालन करता है। वह सदन मे शान्ति व व्यवस्था बनाये रखने के लिये उत्तरदायी है। वही सदन के सम्मान व उसकी सुविधाओ की सुरक्षा के लिये उत्तरदायी है। यदि किसी विषय पर सदन के सदस्यो के मत बराबर होते है, तो अध्यक्ष को अपना निर्णायक मत प्रयोग करने का अधिकार होता है। सदन में जब विविध समितियो का निर्वाचन होता है, तब अध्यक्ष उसी तरह से मतदान में भाग लेता है, जिस प्रकार अन्य सदस्य भाग लेते है। उसको कोई वेतन नही मिलता। उसका पद उतनी निष्पक्षता का भी नही होता, जितनी निष्पक्षता का पद इगलैंड के लोकसदन अथवा अमरिका के प्रतिनिधि सदन के अध्यक्ष का होता है। फिर भी उसके पद का बडा महत्व होता है और जो उस पद का अधिकारी होता है उसको दल के लोगो मे बडा सम्मान प्राप्त होता है।

राज्य सभा (Council of States)

सघीय सभा का दूसरा सदन राज्य सभा है। यह राष्ट्र सभा की एक समानपदी सस्था है, यद्यपि अनेक बातो में यह राष्ट्र सभा से भिन्न है।

रचना—राज्य सभा की सदस्य सख्या ४४ है। प्रत्येक कैन्टन के दो प्रतिनिधि तथा प्रत्येक अर्द्ध-कैन्टन का एक प्रतिनिधि होता है। सदस्य सख्या की यह व्यवस्था इसलिये रखी गई है कि सघ की व्यवस्थापिका का ऊपरी सदन वास्तविक रूप से सघ की इकाइयो का प्रतिनिधि सदन हो।

कार्यकाल—जहाँ तक राज्य सभा के कार्यकाल का प्रश्न है, विविध कैन्टनो के सदस्यो का कार्यकाल भिन्न भिन्न है। १८½ कैन्टनो में यह समय ४ वर्ष है। तीन कैन्टनो में यह समय ३ वर्ष है और एक कैन्टन में यह समय ... वर्ष है। इस प्रकार विविध कन्टनो के सदस्यो का कार्यकाल भिन्न भिन्न है।

सदस्यो की योग्यता व प्रतिबन्ध—राज्य सभा के सदस्यो पर यह प्रतिबंध है कि वे राष्ट्र सभा व सघीय परिषद् के सदस्य नहीं हो सकते। ऐसा प्रतिबंध संविधान की धारा ८१ द्वारा लगाया गया है। धारा १०८ के द्वारा उन पर सघीय न्यायालय का सदस्य होने पर प्रतिबंध है। इसके अतिरिक्त कटनो को भी अधिकार है कि वे अपनी सरकार के सदस्यो को राज्य सभा की सदस्यता ग्रहण करने की अनुमति दे सकते है।

निर्वाचन—राज्य सभा के प्रतिनिधियो का निर्वाचन पूर्णत कटनो के अधिकार की वस्तु है। निर्वाचन सम्बधी वर्तमान व्यवस्था यह है कि १५½ केंटनो म राज्य सभा के प्रतिनिधियो का निर्वाचन प्रत्यक्ष मतदान द्वारा किया जाता है। चार कटनो मे प्रतिनिधियो का चुनाव वहा की व्यवस्थापिकाओ द्वारा किया जाता है तथा २½ कटनो म राज्य सभा के सदस्या का निर्वाचन लैंडसर्जिमिण्डी (Landsgemeinde) द्वारा होता है।

बैठकें—राज्य सभा की बैठकें राष्ट्रसभा की बैठको के ही साथ साथ होती हैं। उसकी भी बैठकें राष्ट्रसभा की तरह वष भर म चार बार मार्च, जून, सितम्बर व दिसम्बर म होती है। किसी भी विषय पर सम्मिलित रूप से विचार करने के लिये, राज्य सभा व राष्ट्र सभा की सम्मिलित बैठक भी हो सकती है, यदि राष्ट्रसभा के सदस्यो के एक चौथाई भाग या कटनो की एक चौथाई संख्या की प्रार्थना पर सघीय परिषद् ऐसी सम्मिलित बैठक बुलाय।

अध्यक्ष व उपाध्यक्ष—राज्यसभा का भी एक अध्यक्ष व एक उपाध्यक्ष होता है। इसका निर्वाचन उसके सदस्यो के द्वारा एक वष के लिये किया जाता है। कोई भी दूसरी बार उसी पद के लिये निर्वाचित नही हो सकता। इसके अतिरिक्त यह प्रतिबंध भी है कि एक ही कैंटन के व्यक्ति एक ही वष अध्यक्ष व उपाध्यक्ष नही हो सकते। राज्य सभा के अध्यक्ष व उपाध्यक्ष की शक्तियाँ व उनके काय वसे ही है, जसे राष्ट्र सभा के अध्यक्ष व उपाध्यक्ष के हैं।

सघीय सभा की शक्तियाँ व काय

स्विटजरलण्ड की सघीय सभा को प्राय वे ही व्यवस्थापन सम्बधी अधिकार प्राप्त हैं, जो साधारणत अन्य व्यवस्थापन संस्थाओ को प्राप्त होते हैं। संविधान की ८५ वी धारा मे यह व्यवस्था दी गई है कि कटनो के लिये सुरक्षित मामलो को छोड कर अन्य सब मामलो मे उसे पूरा अधिकार प्राप्त है। उसकी शक्तिया व कार्यों का विवेचन हम निम्न शीर्षको म कर सकते है

व्यवस्थापन सम्बधी अधिकार

जैसा ऊपर कहा गया है सघीय सभा के अधिकार क्षेत्र मे वे सब विषय आते हैं, जो कटनो के लिये सुरक्षित नही रखे गये हैं। फिर भी उसके सम्बधी शक्ति पर कुछ प्रतिबंध हैं। यह प्रतिबंध उस व्यवस्था के कारण है जिसके

अनुसार जनता अपने वैकल्पिक व्यवस्थापन सम्बन्धी जनमत संग्रह (Optional Legislative Referendum) के अधिकार के अन्तर्गत संघीय सभा द्वारा पारित कानूनों को अस्वीकार कर सकती है। पर ऐसा केवल उसी व्यवस्थापन के विषय में होता है, जिसे नियम के अन्तर्गत कानून (Laws) की संज्ञा दी जाती है। संघीय सभा द्वारा पारित दूसरे प्रकार के व्यवस्थापन, जिन्हें अध्यादेश (Arretes) कहा जाता है, के विषय में ऐसी बात नहीं है। उन अध्यादेशों पर उक्त जनमत संग्रह का प्रतिबन्ध नहीं है, जो सर्वव्यापी (universally binding) न हों अथवा जिन्हें दोनों सदनों के सब सदस्यों ने 'आवश्यक' (urgent) घोषित कर दिया हो। परिणामस्वरूप व्यवस्थापन का अधिकांश भाग अध्यादेशों (Arretes) के रूप में होता है, जिससे वे वैकल्पिक जनमत संग्रह के प्रतिबन्ध से बच सकें। आँकड़े बताते हैं कि सन् १९०० से १९५० तक के व्यवस्थापन में कानूनों व अध्यादेशों की संख्या का अनुपात १ व ६ का रहा था। संघीय सभा को संविधान में संशोधन प्रस्तावित करने का भी अधिकार है।

नियुक्ति सम्बन्धी अधिकार

संघीय सभा को नियुक्तियों के सम्बन्ध में भी व्यापक अधिकार प्राप्त है। संविधान के अनुसार उसे संघीय परिषद् (Federal Council) व संघीय न्यायालय (Federal Tribunal) के सदस्यों, संघ के चांसलर तथा संकटकाल में मुख्य सेनाध्यक्ष को चुनने का अधिकार है। संविधान के अनुसार उसे संघीय परिषद के अध्यक्ष व उपाध्यक्ष का चयन करने का ही अधिकार नहीं है, वरन् उसे कुछ अन्य चुनाव सम्बन्धी अथवा पुष्टिकरण सम्बन्धी अधिकार भी प्राप्त है। वह संघीय न्यायालय के अध्यक्ष व उपाध्यक्ष का भी निर्वाचन करती है। वही संघीय बीमा न्यायालय (Federal Insurance Tribunal) के सदस्यों का निर्वाचन करती है।

वित्त सम्बन्धी अधिकार

संघ के प्रशासन के विविध अंगों के सदस्यों के वेतन आदि का निर्णय संघीय सभा ही करती है। संघीय सरकार के प्रमुख पदों की उत्पत्ति व उनके लिये वेतन आदि के विषय में निर्णय भी यही करती है। उसका सबसे प्रमुख वित्तीय अधिकार बजट की स्वीकृति का है। संघीय परिषद जो बजट बनाती है, उसका स्वीकार करना संघीय सभा का कार्य है। संघ की ओर से दिये जाने वाले ऋणों के विषय में भी निर्णय संघीय सभा ही करती है। बजट की इसकी स्वीकृति अंतिम होती है क्योंकि इस पर वैकल्पिक जनमत संग्रह का प्रतिबन्ध नहीं होता।

नियंत्रण सम्बन्धी अधिकार

संघीय सभा को यह अधिकार है कि वह सरकार के अन्य अंगों के कार्यों के प्रतिवेदन प्राप्त कर सके। इन प्रतिवेदनों की जाँच करके वह सम्बन्धित अंग को उसकी त्रुटियों की ओर ध्यान दिलाते हुए उनसे भूल सुधार के लिये कह सकती है। संघीय परिषद के विषय में नियम यह है कि संघीय सभा उसके निर्णयों को पलट नहीं

सकती, यद्यपि उसके आदेशो को भविष्य मे मानना सघीय परिषद के लिए आवश्यक होता है। सघीय न्यायालय के विषय मे राष्ट्रीय सभा का अधिकार केवल उसकी कार्य-विधि की जाँच करने का है। वह उनके निर्णयो की कोई आलोचना नही कर सकती। सघीय परिषद अपना वित्त सम्बन्धी वार्षिक प्रतिवेदन भी सघीय सभा को भेजती है। सघीय परिषद पर वित्तीय नियन्त्रण रखने के लिए दोनो सदनो की वित्त समितियो (Finance Committees) के तीन-तीन सदस्यो का एक वित्तीय प्रतिनिधि मण्डल (Financial Delegation) नियुक्त है, जो सघीय परिषद के व्यय पर नियन्त्रण रखता है।

विदेश सम्बन्धी अधिकार

दूसरे देशो मे युद्ध की घोषणा करना, उनसे सन्धि करना, राष्ट्र की सेना का उपयोग करना तथा वे सब कार्य करना सघीय सभा के कार्यक्षेत्र मे हैं, जो स्विटजरलण्ड की स्वतन्त्रता व तटस्थता की रक्षा के लिये आवश्यक हो। सधि-वार्ता साधारणत सघीय परिषद द्वारा की जाती है, पर जब उसका रूप अन्तिम हो जाता है तो वह उसे सघीय सभा के समक्ष प्रस्तुत करती है। सघीय सभा यदि आवश्यक समझती है, तो उसे स्वीकार करने के लिये सघीय परिषद को अनुमति दे देती है। इस सम्बन्ध मे सघीय सभा अध्यादेश (Arretes) पारित कर देती है। कुछ प्रकार की सन्धियो के विषय के अध्यादेशो पर वैकल्पिक जनमत सग्रह का प्रतिबन्ध भी लागू है। युद्ध सकट के भय के समय सघीय सभा सघीय परिषद को वैसे ही पूरी शक्ति दे देती है और वह स्वय ही सधिवार्ता व उनकी पुष्टि कर सकता है।

कैन्टनो से सम्बन्धित अधिकार

सघीय सभा का यह भी अधिकार है कि वह कैन्टनो के सविधानो व उनके सशोधनो की उचित जाच करे और उन्हे स्वीकार करे। कैन्टनो व विदेशो से यदि कोई सन्धि व समझौते हो, तो उन्हे भी जाच करना तथा स्वीकार या अस्वीकार करना उसके कार्यक्षेत्र की बात है। आन्तरिक शान्ति बनाये रखना और उसके लिए यदि आवश्यकता हो, तो सघीय सेना का प्रयोग करना भी उसका कार्य है। यह कार्य व्यवहार मे वस्तुत सघीय परिषद द्वारा किया जाता है और सघीय सभा उसके द्वारा किए हुए कार्य की स्वीकृतिमात्र करती है।

न्याय सम्बन्धी अधिकार

एक समय था जब सघीय सभा महत्वपूर्ण न्यायसम्बन्धी कार्य भी करती थी। पर अब सघीय न्यायालय की शक्ति बढने के साथ साथ सघीय सभा का न्याय सम्बन्धी कार्यक्षेत्र कम हो गया है। फिर भी यह सघ की विविध सत्ताओ के बीच के कार्यक्षेत्र सम्बन्धी झगडा का निर्णय करती है। प्रशासनिक मामलो और उन मामलो मे जो सघीय प्रशासन के तीनो अगो के सदस्यो के विरुद्ध कैन्टनो की ओर चलाये जाते हैं सघीय सभा न्याय कार्य भी करती है। अपने द्वारा नियुक्त अधिकारियो के विरुद्ध यह

कायवाही भी कर सकती है। सघ के न्याय विभाग के अधिकारियो द्वारा दण्डित व्यक्तियो व मृत्युदण्ड पाये हुए व्यक्तियो को वह क्षमादान भी दे सकती है।

कानून निर्माण की प्रक्रिया

अन्य देशो की तरह स्विटजरलड म भी कानून निर्माण की एक निश्चित प्रक्रिया प्रयोग म लाई जाती ह। वहा के कानून निमाण की प्रक्रिया क प्रमुख स्तरो का विवेचन निम्न शीषको म किया जा सकता है

विधेयक का प्रस्तुतीकरण

प्रथम चरण—सविधान के अनुसार राष्ट्र सभा राज्य सभा, उसके प्रत्यक सदस्य, प्रत्यक कन्टन व अद्ध कन्टन तथा सघीय परिषद—इन सबको विधेयक के प्रस्तुतीकरण का अधिकार है। पर व्यवहार म अधिकतर विधेयको का प्रस्तुतीकरण सघीय परिषद करती है। जब कभी भी सघीय परिषद यह आवश्यक समझती है कि किसी कानून का बनाना शासन के सुचारु सचालन के लिये आवश्यक है या जब उसे यह ज्ञात होता है कि किसी प्रकार के कानून के लिये जनता की माग है, तो वह अपने कमचारियो की सहायता से विधेयक का प्रारूप तयार करती है। उस प्रारूप का अपने विचारो के प्रतिवेदन के साथ वह सघीय सभा के दोनो सदनो के समक्ष प्रस्तुत कर देती है। विधेयक के प्रस्तुतीकरण का यह पहला चरण होता है।

द्वितीय चरण—प्रस्ताव व सुझाव—किसी भी प्रकार प्रस्तुत किय गये किसी विधेयक के विषय म यदि सघीय सभा का यह मत होता है कि इस सम्बध मे किसी और प्रकार के विधेयक की आवश्यकता है, तो वह उस पर विचार आरम्भ नही करती, वरन् वह इस सम्बन्ध म सघीय परिषद से कायवाही करने के लिय कहती है। एसा वह दो विधियो द्वारा करती है जिन्ह प्रस्ताव (Motion) व सुझाव (Postulate) की विधियाँ कहते है। प्रस्ताव एक प्रकार का आदेश होता है, जो सघीय सभा की ओर स सघीय परिषद को दिया जाता है। इस प्रकार का आदेश सघीय सभा के दोनो सदन ही मिलकर दे सकते हैं और इसके लिये 'प्रस्ताव दोनो ही सदनो द्वारा मिल कर पारित किया जाना आवश्यक होता है। 'सुझाव' प्रस्ताव से कुछ कम महत्व का होता है और इसके द्वारा सघीय परिषद को आदेश दिय जाने के स्थान पर उस विधेयक पर पुन विचार करने क लिय आमन्त्रित किया जाता है। सुझाव के लिय यह आवश्यक नहीं है कि वह दोनो सदनो की ओर से दिया जाय।

प्रस्ताव या सुझाव प्राप्त होन पर सघीय परिषद सम्बन्धित विधयक पर सघीय सभा के सुझावो क आधार पर पुन विचार करती है। इसके बाद विधेयक का प्रारूप व सघीय परिषद का प्रतिवदन पुन सभा के समक्ष प्रस्तुत कर दिया जाता है। एसी दशा मे विचार करके सघीय परिषद अपना यह मत भी द सकती है कि विधेयक को अस्वीकार कर दिया जाय। सभा द्वारा दिय गय 'प्रस्ताव'

व 'सुझाव' का बडा महत्व होता है और साधारणत सघीय परिषद उस पर चलती है, पर उसके लिये यह अनिवार्य नही है कि उन पर कार्य करे ही करे। 'प्रस्ताव' पर दो वर्ष तक कोई विचार ही न हो अथवा यदि सघीय परिषद चार वर्ष तक उसका कोई उत्तर ही न दे तो वह समाप्त समझा जाता है। 'सुझाव का जीवन और भी शीघ्र समाप्त हो जाता है, यदि सघीय परिषद उस पर कोई कार्यवाही न करे।

सघीय सभा द्वारा विचार

कार्य विभाजन—विधेयक के जीवन का दूसरा स्तर उस पर राष्ट्रीय सभा द्वारा विचार का होता है। स्विटजरलैंड म किसी भी प्रकार के विधेयक के लिये ऐसी व्यवस्था नही है कि उस पर किसी विशेष सदन म ही विचार हो। सभा के दोनो ही सदन सभी विधेयकों पर विचार कर सकते हैं। सघीय परिषद इसलिये सभी विधेयकों व सन्देशों की प्रतिया दोनो सदनो के अध्यक्षो को दे देती है। दोनो सदनो के अध्यक्ष आपस मे मिलकर यह निर्णय करते है कि कौन से विधेयक पर किस सदन मे पहले विचार हो। उन विधेयको को छोडकर जिन्हे सघीय परिषद ने आवश्यक (urgent) घोषित कर दिया हो सब विधेयको का कार्य विभाजन दोनो सदनो द्वारा स्वीकार किया जाना आवश्यक है। 'आवश्यक विधेयको के विषय मे जो कुछ निर्णय सदनो के अध्यक्ष कर लेते है, वही सबके लिये मान्य होता है। कार्य विभाजन के विषय म दोनो सदनों म मतभेद होने पर निर्णय गोली (Lottery) डालकर किया जाता है।

समिति स्तर—कार्य विभाजन के पश्चात साधारणत तुरन्त ही विधेयको को उचित समिति के पास विचारार्थ भेज दिया जाता है। स्विटजरलैण्ड की समितियाँ अपना अधिकाश कार्य उस समय म करती है जो सदनो की बैठकों के सत्रो के बीच मे खाली रहता है। वे अपनी बैठके केवल राजधानी मे ही नही करती, वरन् देश के अन्य नगरो मे भी वे अपना कार्य करने जाती है। इससे अन्य नगरो मे भी जागृति फैलती है। सचिवालय सम्बन्धी सहायता उन्हे सघ की चान्सरी से मिलती है और वे सघ के पदाधिकारियो को भी अपने समक्ष प्रश्नो का उत्तर देने के लिये बुला सकती है। समितिया साधारणत विधेयकों के सार को नही बदलती, पर वे उनमे अनेक सशोधन अवश्य करती है। यदि समितियो के सदस्यो म गम्भीर मतभेद होता है, तो बहुमत के प्रतिवेदन के साथ-साथ अल्पमत के प्रतिवेदन भी प्रस्तुत किये जाते हैं।

प्रतिवेदन तथा स्वीकृति—समितियो के प्रतिवेदन के साथ विधेयक पुन सदनो मे आते हैं। प्रत्येक सदन मे ऐसे विधेयको पर तीन प्रमुख भागो म विचार होता है। विधेयको की प्राथमिकता की दृष्टि से पहले सदन यह निश्चय करता है कि किस विधेयक पर विचार किया जाय। जब इस सम्बन्ध म निश्चय हो जाता है, तो सदन विधेयक पर धारा प्रति धारा विचार करता है। इसके बाद पूरे विधेयक पर एक साथ मत लिया जाता है। यदि मतदान के परिणामस्वरूप विधेयक स्वीकार हो जाता है तो उसे दूसरे सदन मे विचारार्थ भेज दिया जाता है, जहाँ उपयुक्त प्रक्रिया फिर दुहराई

जाती है। अत्यन्त आवश्यक परिस्थिति मे विधेयक के भागो पर दोनो सदनो म साथ साथ विचार भी हो सकता है और एक सदन द्वारा स्वीकार किये जाने पर विधेयक के भागो को दूसरे सदन के विचारार्थ भेज दिया जाता है।

जिस रूप म कोई विधेयक एक सदन द्वारा पारित किया जाता है, उससे यदि दूसरा सदन असहमत होता है, तो वह विधेयक को पुन पहले सदन को आवश्यक सुझावो के साथ वापस भेज देता है। विधेयक के फिर वापस आने पर पहला सदन मतभेद के मामलो पर फिर विचार करता है। यह प्रक्रिया तब तक चलती रहती है, जब तक दोनो सदन विधेयक के रूप के विषय म एक मत न हो जायें। यदि किसी भी प्रकार इस प्रक्रिया के द्वारा भी दोनो सदन विधेयक के रूप के विषय म एक मत न हो सके, तो मतभेद की बातो को 'संयुक्त सम्मेलन समिति' (Joint Conference Committee) के सिपुर्द कर दिया जाता है। उस सदन का व्यक्ति इस समिति का अध्यक्ष होता है, जिस सदन म उस विधेयक पर सबसे पहले विचार किया गया हो। समिति मतभेद को समाप्त करने के सुझावो को भी पहले उसी सदन को विचारार्थ भेजती है, जिसम विधेयक पर सबसे पहले विचार किया गया हो। अगर समिति के प्रयत्नो के फलस्वरूप भी मतभेद दूर नही हो पाते, तो विधेयक को संघीय सभा द्वारा अस्वीकार किया हुआ समझा जाता है।

प्रकाशन—जब कोई विधेयक एक से ही रूप मे सभा के दोनो सदनो द्वारा स्वीकार कर लिया जाता है, तो संघ की चासलरी उसका सरकारी रूप तैयार करती है, जिस पर दोनो सदनो के अध्यक्षो व सचिवो के हस्ताक्षर होते हैं। हस्ताक्षर होने के बाद विधेयक कानून हो जाता है और उसे संघीय परिषद के पास प्रकाशन व क्रियान्वय के लिये भेज दिया जाता है। यदि जनमत संग्रह द्वारा उनका विरोध न किया जाय तो कानून दी हुई तिथि से यदि ऐसी कोई तिथि दी गई हो, अन्यथा प्रकाशन के ५ दिन बाद लागू हो जाता है।

संघीय सभा का मूल्यांकन

जैसा पहले कहा जा चुका है, संवैधानिक दृष्टि से संघीय शासन व्यवस्था की सर्वोच्च शक्ति स्विटजरलैंड की संघीय सभा मे निहित है। उसकी शक्ति का क्षेत्र सब व्यापक है। उसे कानून (Laws) व अध्यादेश (Arrates) दोनो ही जारी करने का अधिकार है। उसको संविधान म संशोधन प्रस्तावित करने का भी अधिकार है। इसके अतिरिक्त उसे अनेक नियुक्ति सम्बन्धी अधिकार भी प्राप्त है। बजट की स्वीकृति भी इसी का कार्य है। वैदेशिक सम्बन्धो के संचालन मे भी वह अनेक महत्वपूर्ण कार्य करती है। कैंटनो के भी कानूनो की जाँच व उनकी स्वीकृति करती है। वह कुछ महत्वपूर्ण न्यायिक कार्य भी करती है। समानपदी दो भवनो की व्यवस्थापिका होते हुए भी, उसके दोनो सदनो म कोई अनावश्यक खींचतान नही होती। अत इस प्रकार उसके विषय म यह कहा जा सकता है कि स्विटजरलैंड के शासन सूत्र म उसका एक महत्व का स्थान है।

पर इसके साथ ही साथ यह भी याद रखने की बात है कि अब कुछ कारणो स सघीय सभा की सर्वाच्चता का धीर धीरे ह्रास होता जा रहा है। वकल्पिक व्यवस्थापन सम्बन्धी जनमत सग्रह (Optional Legislature Referendum) की व्यवस्था का प्रतिबन्ध तो उसकी शक्ति पर सवधानिक दृष्टि से ही है। पर व्यवहार मे भी उसका प्रयोग पर्याप्त होता है, जिसमे सघीय सभा के अधिकारो पर वास्तविक प्रतिबन्ध लगता है। परिणामस्वरूप सघीय सभा को सदा यह ध्यान मे रखकर काम करना पडता है कि उनके कानूनो पर जनमत सग्रह हो सकता है और उसके परिणामस्वरूप वे समाप्त हो सकते है। स्विटजरलड के लोकतन्त्र क प्रसग म हम देख चुके हैं कि प्रत्यक्ष लाकतन्त्र के साधनो का प्रयोग वहाँ के लोग खूब करते है। परिणाम यह होता है कि सघीय सभा व्यवस्थापन के सम्बध मे स्वय बहुत कम पहल करती है और इसक लिय वह अधिकतर सघीय परिषद पर निभर करती है।

सघीय परिषद् ने स्विटजरलड के शासन सूत्र म अपना जो महत्व का स्थान बना लिया है, उसके कारण भी सघीय सभा का महत्व कम हो गया है। जैसा अय देशो म भी हुआ है, स्विटजरलड मे भी व्यवस्थापन काय इतना अधिक है कि सघीय सभा अधिकाश काय के लिय सघीय परिषद् का मुह ताकती है। यही कारण है कि रैपाड ने कहा है कि "सघीय सभा के सवधानिक अधिकारो के होते हुए भी आज नेतृत्व स्पष्ट रूप से सघीय परिषद् के हाथो मे चला गया है।"[1]

SELECT READINGS

Brooks	Government and Politics of Switzerland
Bryce	Modern Democracies
Hans Huber	How Switzerland is Governed ?
Mason	Foreign Governments
Ogg and Zink	Modern Foreign Governments
Rappard	The Government of Switzerland
Strong	Modern Political Constitutions
Zurcher	Governments of Continental Europe

---

1 Today inspite of all the constitutional prerogatives of the Federal Assembly the lead has clearly passed into the hands of the Federal Council' —Rappard

२२

स्विटजरलैण्ड की सघीय परिषद

'लोकतत्र की अध्यक्षात्मक व मत्रिमण्डलीय प्रणालियो के जिन गुणो को स्विट्जरलण्ड के लोग सबसे अच्छा समझते हैं, उनका मिश्रण सघीय परिषद मे है।' —कोडिंग्स

स्विटजरलैण्ड के सघ की कार्यपालिका सघीय परिषद (Federel Council) कहलाती है। स्विट्जरलण्ड के प्रशासन के ढाँचे मे जितने उपाग ह उनम यह सबस अधिक महत्वपूण है। इसकी प्रमुख विशेषता इस बात म है कि बहुल कायपालिका (Plural Executive) होते हुए भी इसमे अध्यक्षात्मक व मत्रिमण्डलीय दोना प्रकार की ही कार्यपालिकाओ के गुण विद्यमान हैं। यही कारण है कि ब्राइस के मतानुसार यह एक ऐसी सस्था है, जिसका अध्ययन करना अन्य सब सस्थाओ स अधिक महत्व का है। प्रस्तुत अध्याय म हम उसी पर विस्तृत विचार करग।

सघीय परिषद की रचना

अप्रत्यक्ष निर्वाचन

स्विटजरलण्ड के सघ की परिषद म सात सदस्य होत है जिनका चुनाव वहाँ की ससद के दोनो भवन सम्मिलित बैठक मे चार वष के लिये करते हैं। स्विटजरलण्ड का ऐसा देश कहा जाता है जहाँ प्रत्यक्ष लोकतत्र अपने प्रखर रूप म दिखाई देता है। फिर भी वहाँ देश की कायपालिका को वहा के लोग प्रत्यक्ष रूप से नही चुनते, इसका कारण है। वस्तुत वहाँ के लोगो का यह विश्वास है कि ससत्सदस्य स्वय ही जनता के इतने अधिक सम्पर्क मे रहते है कि उनके द्वारा किया हुआ निर्वाचन वस्तुत जनता द्वारा किया हुआ ही निर्वाचन होता है। प्रत्यक्ष चुनाव के प्रयोग न किये जान का दूसरा कारण यह भी है कि उसके प्रयोग में लाये जाने म दलीय दल-दल पदा हो जान की सम्भावना रहती है। स्विटजरलैण्ड के निवासी यह नहीं चाहते कि उनका छोटा सा देश दलीय राजनीति का अखाडा बने तथा यही कारण है कि उन्होंने अपन प्रत्यक्ष लोकतत्र के देश म भी देश की कायपालिका के निर्वाचन के लिए अप्रत्यक्ष निर्वाचन की व्यवस्था रखी है।

परम्परागत प्रतिबन्ध

सघीय परिषद की रचना के सम्बन्ध मे कुछ परम्परागत प्रतिबन्ध हैं जिन्हें

याद रखना आवश्यक है। कानूनी रूप से ससद पर यद्यपि इस बात का कोई प्रतिबन्ध नही है कि वह अमुक व्यक्ति को चुने अथवा अमुक व्यक्ति को न चुने। फिर भी जो परम्परा चली आ रही है, उसके अनुसार किसी भी कन्टन से एक से अधिक सदस्य नही चुना जाता। इसके अतिरिक्त परम्परा इस बात की भी है कि सात सदस्यो मे प्राय सभी दलो के प्रतिनिधि आ जाते हैं और ऐसा नही होता कि सब सदस्य एक ही दल के हो जायँ। इसका परिणाम यह होता है कि सघीय परिषद के सब सदस्यो के लिये यह आवश्यक नही होता कि वे किसी एक नीति से ही अपने को बँधा हुआ मान। परिषद की सदस्यता के सम्बन्ध म एक और प्रतिबन्ध है, जो सन् १६१४ के एक कानून के अनुसार है। उसके अनुसार 'ऐसे कोई भी लोग जो रक्त या ववाहिक सम्बन्ध से प्रत्यक्ष वशपरम्परा मे कही तक भी तथा अप्रत्यक्ष परम्परा म चौथी पीढी तक परस्पर सम्बन्धित हो, जिन्होने बहिनो से विवाह कर लिया हो तथा जो गोद रख जाने के कारण परस्पर सम्बन्धित हो, एक समय पर परिषद के सदस्य नही हो सकते।[1]

निश्चित सदस्य सख्या व कायकाल

सख्या की दृष्टि से यदि हम स्विटजरलण्ड की सघीय परिषद की तुलना इगलण्ड के मन्त्रिमडल से कर, तो स्विटजरलण्ड की परिषद अत्यन्त छोटी है। इसके अतिरिक्त दूसरा अन्तर दोनो परिषदो मे यह भी है कि स्विटजरलण्ड मे जहा परिषद के सदस्यो की सख्या निश्चित सी है, इगलैण्ड मे ऐसा नही है। मन्त्रिपरिषद का सदस्य सख्या कितनी हो, इस बात का निणय इगलैण्ड म प्रधान मन्त्री करता है, जब कि स्विटजरलण्ड म एसी बात नही होती, क्योकि वहा सदस्यो की सख्या निश्चित है। दोनो देशो म मन्त्रिपरिषद के सदस्य ससद के सदस्यो मे स ही होते है, पर इगलैण्ड म जहा वे किसी एक दल के होते हैं, जो बहुमत दल होता है, स्विटजरलण्ड म व सभी दलो के होते है। इस कारण इगलड मे मन्त्रिपरिषद म जहा मत की एकता की बात कही जाती है स्विटजरलड म हम मतो की बहुलता की बात करते ह। इसके अतिरिक्त दोनो देशो की परिषदो म एक अन्य महत्वपूण अन्तर यह भी है कि इगलड मे मन्त्रिपरिषद का कायकाल जहा ससद की विश्वासपात्रता पर निभर रहता है स्विटजरलड म वह चार वष का निश्चित है।

स्विटजरलण्ड की परिषद की तुलना इसी प्रकार यदि हम *अमरिका* की मन्त्रिपरिषद स करें, तो मन्त्रियो की सख्या की दृष्टि स वह वहाँ की परिषद से छोटी

---

1 Persons related by blood or marriage without limit in the direct line and upto and including the fourth degree *in the* collateral line, husbands who have married sisters and also persons connected by adoption may not at the same time be members of the Federal Council —*Brooks*

है। इसके अतिरिक्त स्विटजरलण्ड म जहाँ परिषद के सदस्या की सख्या निश्चित की है, अमेरिका मे कानूनी दृष्टि से वह निश्चित नही है। राष्ट्रपति मत्रिमडल के सदस्यो मे अपनी आवश्यकतानुसार हेर-फेर कर सकता है। इसके अतिरिक्त एक अन्य अतर दोना देशो की मत्रिपरिषदा म यह भी है कि स्विटजरलण्ड म परिषद के सदस्य किसी एक दल के नही होत, जब कि अमेरिका म प्राय व उसी दल के या उसके समथक होते है, जिस दल का राष्ट्रपति होता है। इसके अतिरिक्त स्विटजरलैण्ड म मत्रिपरिषद के सदस्य आवश्यक रूप से ससद स लिय जाते है, जबकि अमरिका म यह आवश्यक नही है कि व काग्रेस म स ही लिय जायँ। इन अन्तरो के होते हुए भी दोनो देशो की परिषदो म यह समानता है कि उनका कायकाल व्यवस्थापिका की विश्वासपात्रता पर निभर न होकर स्थिर होता है। पर फिर भी इस सम्बन्ध मे यह स्मरणीय है कि अमेरिका म मत्रिपरिषद के अन्य सदस्या की पदासीनता राष्ट्रपति की इच्छा पर निभर करती है और उसे अधिकार है कि वह किसी भी सदस्य को जब चाहे उसके पद से हटा दे।

अध्यक्ष पद

स्विटजरलण्ड के सघ का एक अध्यक्ष व एक उपाध्यक्ष होता है। दोना का ही निर्वाचन ससद द्वारा एक वष के लिय होता है। दोना ही पदो के लिय व्यक्ति दुवारा चुना जा सकता है, पर उसका चुनाव लगातार दो बार नहीं हो सकता है। यही कारण है कि लगातार दो वष नहीं, पर अनेक व्यक्तियो न इन पदो पर अनक बार काय किया है। उदाहरणाथ श्री हस मुलर (Hers Muller) सन् १८९९, १९०७ व १९१३ तथा श्री फिलिप ईटर सन् १९३६, १९४२ १९४७, व १९५३ मे परिषद के अध्यक्ष रह। उपाध्यक्ष पद पर रहन के बाद व्यक्ति अध्यक्ष चुना जा सकता है।

अध्यक्ष के पद क सम्बन्ध म हम यह याद रखना चाहिय कि सुविधा, स्तर व अधिकार की दृष्टि स अध्यक्ष के पद का कोई विशेष महत्त्व नही है। परिषद के अध्यक्ष पद का अधिकारी परिषद के उन सात सदस्यो म स ही एक होता है जो सब दृष्टियो स समान शक्तिशाली है। अध्यक्ष पद के अधिकारी का कोई विशेष महत्त्व नही है, इसलिये वहाँ व्यवस्था यह है कि अध्यक्ष पद बारी बारी स परिषद क सभी सदस्यो का प्राप्त होता है। परिषद के अन्य सदस्या के निणयो को पलटने का उस कोई अधिकार प्राप्त नही है। उसके लिय यह भी निश्चय नही है कि उसे कोई विशेष विभाग अपन अधीन रखना चाहिय। उसका वास्तविक काय केवल इतना है कि वह सघीय परिषद की बठको की अध्यक्षता करे और औपचारिक रूप स देश का प्रतिनिधित्व करे। केवल इस काय को छोडकर साधारण परिस्थितिया मे सघ के अध्यक्ष को कोई विशेष अधिकार प्राप्त नही है। जहाँ अन्य लोकतन्त्रीय शासनो म वधानिक अध्यक्ष विदेश के प्रतिनिधियो आदि को मान्यता दन आदि से सम्बन्धित औपचारिक काय करते है वहाँ स्विटजरलैण्ड का शासन प्रमुख ऐसे काय भी नही करता। वहाँ विदेशो के प्रतिनिधियो

व राजदूतो आदि को मान्यता देने का कार्य भी सघीय परिषद सामूहिक रूप में करती है। इसमें सन्देह नही कि अत्यन्त आपातकालीन दशा में परिषद की ओर से अध्यक्ष को कुछ कार्य करने का अधिकार कभी कभी दे दिया जाता है, परन्तु फिर भी साधारणत परिषद के अन्य सदस्यो से बढ़कर अध्यक्ष के कोई अधिकार नही है। इस प्रकार, चूंकि परिषद के सभी सदस्य सब प्रकार से समानपदी है, स्विटजरलैण्ड की कार्यपालिका को 'बहुल (plural) या सहयोगी (collegiate) कार्यपालिका कहा जाता है और चूंकि अध्यक्ष के पद के कोई विशेष अधिकार नही है, इसलिये यह कहा जाता है कि "सघ का कोई अध्यक्ष नही है।"[1]

स्विटजरलैण्ड के अध्यक्ष पद की तुलना हम यदि इगलैड के प्रधानमन्त्री पद से करें, तो दोनो की स्थिति मे बड़ा अन्तर है। इगलैड के प्रधानमन्त्री के विषय मे रमजे म्योर का मत तो यह है कि वह एक अधिनायक है। प्रोफेसर लास्की के मतानुसार वह अधिनायक तो नही है पर उसकी स्थिति समानपदी सदस्यो मे प्रथम होने के बजाय उससे कही बढ़कर है। पर उसकी स्थिति यदि समानपदियो मे प्रथम की ही मानी जाय तो भी उसकी स्थिति स्विटजरलैण्ड के अध्यक्ष से कही उच्चस्तरीय है। इगलैड मे वस्तुत प्रधानमन्त्री का नेतृत्व माना जाता है जब कि स्विटजरलैण्ड की सघीय परिषद् मे ऐसी बात नही है। अमेरिका की कार्यपालिका के विषय मे यदि हम इस प्रसग मे सोचे, तो वहा यह भिन्नता और भी अधिक तीव्र रूप मे पाई जाती है। स्विटजरलैण्ड मे यदि अध्यक्ष के पद का परिषद के अन्य सदस्यो के पद की तुलना मे कोई विशेष महत्व नही है, तो अमेरिका मे कार्यपालिका का अध्यक्ष कार्यपालिका के कुटुम्ब का प्रमुख होता है। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि स्विटजरलैंड की कार्यपालिका बहुल (plural) है, क्योकि वहा किसी एक सदस्य का नेतृत्व नही माना जाता तथा इगलैड व अमरिका मे कार्यपालिका एकल (Singular) है क्योकि वहा कार्यपालिका मे एक व्यक्ति का प्रभुत्व रहता है जो औरो पर छाया रह सकता है।

कार्यपालिका के विभागो का वितरण

स्विटजरलैड मे कार्यपालिका के सात विभाग होते है जो एक एक सदस्य की अधीनता मे होते हैं।[2] स्विटजरलैड मे विभागो का वितरण औपचारिक रूप मे यद्यपि परिषद द्वारा ही किया जाता है, पर व्यवहार रूप मे निर्वाचन के समय ही यह बात स्पष्ट हो जाती है कि कौनसा सदस्य किस विभाग को सभालेगा। परिषद के सदस्यो का चुनाव ही वहा वस्तुत इस आधार पर होता है कि अमुक व्यक्ति किस विभाग के लिये योग्य सिद्ध होगा। इस प्रकार विभागो का वितरण एक प्रकार से परिषद के सदस्यो के निर्वाचन के समय ही ससद द्वारा कर दिया जाता है। निर्वाचन के समय

1 The Confederation has no President —Hans Huber

2 The names which the seven departments have been assigned are Political Interior Justice and Police Military Finance and Customs, Public Economy Posts and Railways

म वहा चूकि यह एक परम्परा है कि परिषद के सदस्य दुबारा निर्वाचित हो सकते है और दुबारा निर्वाचित होने पर प्राय चूकि पहले का ही विभाग दिया जाता है, अत परिणाम यह होता है कि विभागो के मन्त्री सदा नौसिखिये ही नही बने रहते । वे अधिकाश अपने अपने विभाग के विशेषज्ञ बन जाते है और उन्हे लोक सेवा के अधिकारियो के हाथ की कठपुतली नही बनना पडता । इस प्रकार हम देखते है कि स्विटजरलड मे विभागो का वितरण राजनतिक दलबन्दी के आधार पर ही नही, वरन् प्रशासनिक कायकुशलता के आधार पर भी होता है।

इगलड व अमेरिका म जिस प्रकार विभागो का बटवारा किया जाता है, यदि उसकी तुलना स्विटजरलड के ढग से करे, तो दानो म अन्तर है। जैसा ऊपर कहा गया है, स्विटजरलड म विभागो का वितरण केवल राजनतिक आधार पर ही नही वरन्, प्रशासनिक कायकुशलता के आधार पर भी होता है। पर इगलड व अमेरिका मे विभागो का वितरण व्यक्ति की योग्यता व कायकुशलता के आधार पर नही वरन् उसके राजनतिक महत्त्व के आधार पर होता है।

एक दूसरा अन्तर इस सम्बन्ध म यह भी है कि इगलड व अमरिका म विभागो के वितरण म शासन प्रमुख की भी काफी चलती है। अमेरिका म तो यह बात पूणत राष्ट्रपति की इच्छा पर होती है कि कौनसा विभाग किसको दिया जाय। इगलड म प्रधानमन्त्री का मन्त्रियो की दलगत स्थिति का ध्यान अवश्य रखना पडता है, यद्यपि विभागो के वितरण मे उसकी काफी चलती है। स्विटजरलेंड म इस सम्बन्ध म अध्यक्ष की कुछ नही चलती और कौनसा विभाग किस मन्त्री का दिया जाना है यह बात प्राय उसी समय निश्चय हो जाती है, जिस समय ससद परिषद के सदस्यो का निर्वाचन करती है।

एक अन्य अन्तर स्विटजरलड की स्थिति म और भी है। स्विटजरलेण्ड मे परिषद के लिये चुन जाने के पहले व्यक्ति ससद का सदस्य होता है, पर उसके बाद उसे ससद की सदस्यता से स्तीफा देना पडता है। इसके विपरीत अमेरिका म सारा मन्त्रिमण्डल काग्रेस के बाहर का होता है तथा इगलड म मन्त्रिमण्डल के सदस्य के लिये यह आवश्यक होता है कि वह या तो मन्त्रिमण्डल म आने के समय ही ससद का सदस्य हो और यदि ऐसा न हो, तो मन्त्रिमण्डल म आने के छह महीने के भीतर वह ससद का सदस्य बन जाये।

सघीय परिषद के अधिकार व कार्य

सघीय परिषद स्विटजरलण्ड की कायपालिका है। फिर भी उसके अधिकार व काय केवल कायपालन सम्बन्धी ही नही व्यवस्थापन तथा न्याय सम्बन्धी भी हैं। यही कारण है कि सघीय परिषद की व्यवस्था को उस मान्यता के पूणत विपरीत माना जाता है जिसका प्रतिपादन शक्ति के पृथक्करण के सिद्धान्त द्वारा किया जाता है। सघीय परिषद के अधिकारो व कार्यों का विश्लेषण निम्न शीर्षको मे किया जा सकता है

कार्यपालन सम्बन्धी अधिकार

सविधान की ६५वीं धारा की व्यवस्था के अनुसार सघीय परिषद सघ की वह सस्था है, जिसे निर्देशन व कायपालन सम्बन्धी सर्वोच्च अधिकार प्राप्त ह। इस प्रकार परिषद का मुख्य काय कायपालन सम्बन्धी है तथा शान्ति व व्यवस्था बनाये रखना, विविध क टनो म परस्पर अच्छे सम्बन्ध बनाये रखना, सामान्य नीति का निर्धारण करना, बजट बनाना, पर राष्ट्र सम्बन्धो का सचालन करना तथा सघ के सामा य प्रशासन को चलाना उसके कायक्षेत्र के काम है।

साधारणत ये ही काय सभी कायपालिकाओ के होते है और इगलण्ड तथा अमेरिका म भी कायपालिकाय ये ही काय करती है। पर इन कार्यों के सम्बन्ध मे सब जगह की कायपालिकाओ को काय करने की जो छूट होती है, वह सवत्र एकसी नहीं है। स्विटजरलण्ड, इगलण्ड व अमेरिका की कायपालिकाओ की तुलना यदि इस दृष्टि से की जाय तो स्विटजरलण्ड की कायपालिका की स्थिति सबसे अधिक कमजोरी की है।

जहा तक अमरिका की कायपालिका का प्रश्न है, वहा कायपालिका व व्यवस्थापिका का कोई प्रत्यक्ष सम्बन्ध नही है। अत वहाँ की कायपालिका साधारणत सभी काय व्यवस्थापिका के हस्तक्षेप के बिना करती है। वहा की कायपालिका का प्रमुख अथात राष्ट्रपति कायपालन के क्षेत्र मे प्राय स्वतन्त्र है, क्योकि व्यवस्थापिका के एक सदन सीनेट को उसके कुछ ही कार्यों के विषय मे पुष्टिकरण करन का अधिकार है। सन्धियो के पुष्टिकरण सम्बन्धी अपन प्रतिबन्ध से वह प्रशासनिक समझौतो (executive agreements) क नाम से बच सकता है।

इगलण्ड की कायपालिका की स्थिति अमेरिका की कायपालिका की स्थिति जैसी न होने हुए भी स्विटजरलण्ड की कायपालिका की स्थिति से अधिक महत्व का है। इगलैण्ड की कायपालिका पर वहा की ससद का सामान्य नियन्त्रण रहता है। फिर भी दिन प्रतिदिन के शासन सचालन के कार्यो म वह स्वय ही सब कुछ करती है। इगलण्ड की कायपालिका की स्थिति तो इतनी मजबूती की है कि उसे अधिनायक कहा जाता है।

पर स्विटजरलण्ड की कायपालिका की स्थिति इगलण्ड व अमरिका दोनों की ही स्थिति से कमजोर है। स्विटजरलैण्ड म ससद को परिषद के लिये एक प्रकार के आदेश दने का अधिकार है, जिन्हे पॉस्चूलेटस (Postulates) कहते हैं। परिषद के लिये इन आदेशो का मानना आवश्यक होता है। ऐसा इगलड व अमेरिका में नही होता। पर राष्ट्र सम्बन्धो के सचालन मे भी स्विटजरलण्ड की कायपालिका की स्थिति कमजोरी की है। स्विटजरलैण्ड मे दूसरे देशो से सन्धि आदि करने का अधिकार ससद को प्राप्त है तथा कायपालिका यदि कोई सन्धि आदि का काम करती भी है तो वह ससद के आदेश के अन्तगत ही करती है। वस्तुत वहाँ की ससद अपन

अधिकार का प्रयोग करने का बड़ा ध्यान रखती है। इसके अतिरिक्त स्विटजरलैंड में कार्यपालिका के इससे सम्बन्धित कार्यों पर ही नहीं, वरन् व्यवस्थापिका के इससे सम्बन्धित कार्यों पर भी एक निश्चित प्रतिबन्ध है। वहां की व्यवस्था है कि ऐसी किसी संधि या ऐसे किसी समझौते के विषय में जनता की स्वीकृति ली जाती है, जो किसी अनिश्चित समय के लिये या १५ वर्ष से अधिक के लिये किया जाय। तीस हजार सक्रिय नागरिक यह मांग कर सकते हैं कि अमुक संधि या समझौते को जनता की स्वीकृति के लिये प्रस्तुत किया जाय। व्यवहार में यह अवश्य होता है कि अपने अनुभव व नेतृत्व के कारण परिषद के सदस्य अपनी बात को संसद से स्वीकार करा लेते हैं, फिर भी परिषद की स्थिति बहुत कुछ संसद की अधीनता की ही है।

उस दशा में जब संसद की बैठक न हो रही हो, और यदि सुरक्षा की दृष्टि से कोई कार्य करना आवश्यक हो, तो परिषद स्वयं ही अपनी इच्छा से सेना का प्रयोग कर सकती है। इस सम्बन्ध में यदि दो हजार से अधिक सैनिक तीन हफ्ते से अधिक के लिये रखने पड़ें, तो ऐसी दशा में संसद की स्वीकृति लेना आवश्यक होता है।

इस प्रसंग में यह याद रखना भी अत्यावश्यक है कि परिषद या परिषद के किसी सदस्य के किसी कार्य या उनकी किसी नीति को यदि संसद अस्वीकृत कर दे या उसकी कड़ी आलोचना करे, तो परिषद की पदासीनता पर इसका कोई असर नहीं पड़ता। संसद की किसी अस्वीकृति का अर्थ परिषद के प्रति अविश्वास नहीं होता तथा अपनी आलोचना के बावजूद भी परिषद पदासीन बनी रहती है।

व्यवस्थापन सम्बन्धी अधिकार

संविधान की धारा १०२ के अनुसार संघीय परिषद को यह अधिकार है कि वह कानूनों के विधेयक संसद में प्रस्तुत करे। वास्तव में लगभग ९८ प्रतिशत कानूनों के विधेयक संघीय परिषद द्वारा ही प्रस्तुत किये जाते हैं। सदस्यों के अपने विधेयक भी पहले परिषद के पास सुधार व सुझावों के लिये भेजे जाते हैं और उसके बाद ही उन पर संसद विचार करती है। इसके अतिरिक्त अध्यादेश जारी करने का तथा उपव्यवस्थापन (Delegated Legislation) की प्रणाली के अन्तर्गत नियम बनाने का भी अधिकार संघीय परिषद का है। परिषद के अध्यादेशों व उसके द्वारा उपव्यवस्थापन की प्रणाली के अन्तर्गत बनाये गये नियमों की शक्ति व उनका प्रभाव कानूनों जैसा ही होता है। उनकी मान्यता न्यायालयों द्वारा भी की जाती है। स्विटजरलैंड में अध्यादेशों के विषय में एक विशेषता की बात यह है कि कानूनों की तरह इनके विषय में किसी भी प्रकार के जनमत संग्रह की व्यवस्था नहीं है। सन् १९१४ व सन् १९३९ के महायुद्धों के समय में अध्यादेशों से इतना काम लिया गया था कि विचारशील लोग यह मानने लगे थे कि अध्यादेशों के माध्यम से संघीय परिषद कहीं संविधान का भी उल्लंघन न कर दे। अध्यादेशों के जारी करने की शक्ति के विषय

म स्विटजरलण्ड की परिषद की स्थिति स्वतन्त्रता म पहले भारत के गवनर जनरल की स्थिति जसी है।

व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्यों के विषय म यदि स्विटजरलण्ड की कायपालिका की स्थिति की तुलना इगलण्ड की कायपालिका से करें, तो दोनो की स्थिति बहुत कुछ एकसी है। फिर भी दोना की स्थिति के विषय में दो बातें अन्तर की ह, जिन्ह याद रखना आवश्यक है। पहला अन्तर दोनो की स्थिति म यह है कि स्विटजरलण्ड की कायपालिका को जो भी कायपालन सम्बन्धी शक्तियाँ हैं, वे उसे विधान द्वारा प्रदान की हुई ह, जब कि इगलण्ड की कायपालिका उनका प्रयोग वहा पर विकसित परम्परा के अनुसार करती है। इसके अतिरिक्त दोनो की स्थिति म दूसरा अन्तर यह है कि स्विटजरलण्ड म कायपालिका द्वारा प्रस्तुत किसी विधेयक को यदि ससद अस्वीकार कर दे तो कायपालिका त्यागपत्र नही देती, जबकि इगलण्ड म यदि काय पालिका द्वारा प्रस्तुत किसी विधेयक को ससद अस्वीकार कर देती है, तो कायपालिका के लिये यह आवश्यक होता ह कि वह अपने पद से त्यागपत्र दे दे।

स्विटजरलण्ड की कायपालिका व अमेरिका की कायपालिका की स्थिति की कोइ तुलना नही की जा सकती। अमरिका म कायपालिका के कायक्षेत्र म व्यवस्थापन सम्बन्धी कोई काय नही है, क्योकि वहाँ शक्तियो का पृथक्करण है और राष्ट्रपति व्यवस्थापन के सम्बन्ध म काग्रेस को सदेश भेजकर अपनी व्यवस्थापन सम्बन्धी आवश्यकताओ का बता भर सकता है। अमेरिका म व्यवस्थापन काय स कायपालिका का कोई सीधा सरोकार नही है।

न्याय सम्बन्धी अधिकार

स्विटजरलड की सघीय परिषद के न्याय सम्बन्धी काय बडे ही विशेष प्रकार के ह। परिषद का अधिकार है कि वह सब सन्धियो व समझौतो की जाच इस दृष्टिकोण से करे कि व सविधान की किसी व्यवस्था के प्रतिकूल तो नही ह। यह अधिकार उसे उन सब सन्धियो व समझौतो के विषय मे प्राप्त है जो विदेशो स या सघ व कटनो तथा व कटनो व कटनो के बीच म की जायें। परिषद को व्यक्तिगत लोगो की उन अपीलो को सुनने का भी अधिकार है, जो सरकार के विविध विभागो, विशेषत रेलवे विभाग, के निणयो के विरुद्ध की जाती हैं। कटनो के कुछ निणयो के विरुद्ध अपीलो की सुनवाई भी परिषद द्वारा की जाती है। एसी अपीलें प्राय उन मामलो मे की जाती है जिनका सम्बन्ध धम के आधार पर स्कूलो म किये गये भेदभाव से व्यापार व कस्टम के सम्बन्ध म कैन्टनो के बीच की गई सन्धियो के उल्लघन से तथा निर्वाचन सम्बन्धी विवादो स होता है। इस सम्बन्ध मे फिर भी यह याद रखने की बात है कि सघीय परिषद अन्तिम अपील न्यायालय नही है तथा इसके निणय के विरुद्ध अपील सघीय न्यायालय तथा ससद को की जा सकती है।

न्याय सम्बन्धी कायक्षेत्र के विषय म स्विटजरलण्ड की कायपालिका की स्थिति की तुलना यदि हम इगलण्ड व अमेरिका की कायपालिका की स्थिति से

करना चाह, ता उसकी काई तुलना नही हो सक्ती, क्याकि वहाँ की कायपालिकाओ को ऐसी काई शक्तियाँ प्राप्त नही है। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि स्विटजरलण्ड की कायपालिका की स्थिति उडे महत्व की है तथा उसके अधिकार अत्यन्त व्यापक है। सब मिलाकर यदि उसकी स्थिति का देखा जाये, तो उसकी स्थिति किसी प्रकार भी इगनण्ड की कायपालिका की स्थिति से कम महत्व की नही है। यही कारण है कि ब्राइस न उसके सम्ब ध म यह मूल्याकन किया है कि 'कानूनी रूप म व्यवस्थापिका की सेविका हात हुये भी, व्यवहार मे यह इगलैण्ड की मत्रि परिषद जितनी तथा फ्रास की कुछ मन्त्रिपरिषदा मे अधिक शक्ति का प्रयाग करती ह। यह एक मागदशक भी है और एक यत्र भी तथा अधिकाश कानूना से सम्बधित सुझाव दती है और वधेयका का तयार करती है।'[1]

सघीय परिषद व ससद

मन्त्रियो का निराला उत्तरदायित्व

ससदीय प्रणाली म साधारणत कायपालिका ससद म स ली जाती है और वह उसक प्रति उत्तरदायी हाती है। उसके इस उत्तरदायित्व का अथ व्यवहार म यह हाता है कि यदि किसी मामल म ससद व कायपालिका म मतभेद हा, ता ऐसी दशा म ससद की बात चलती है और कायपालिका को अपना पद छोडना पडता ह। कायपालिका को ऐसी दशा म यह सुविधा अवश्य रहती है कि वह ससद का भग करके उस मतभेद के आधार पर साधारण चुनाव की व्यवस्था कर सकती है और उस सम्ब ध मे देश का निणय ले सकती है। पर स्विटजरलण्ड म मन्त्रिपरिषद का उत्तरदायित्व (Ministerial Responsibility) एक निराले ही ढग का है। वहाँ ससद को यह अधिकार है कि वह कायपालिका के कार्यो की आलाचना कर सके, उन पर विवाद कर सके प्रश्न पूछ सके, और यदि आवश्यक समझे तो उन्ह या उनम स किसी को अस्वीकृत कर सके। मन्त्रिपरिषद के लिये यह आवश्यक है कि वह अपने उन सब कार्यो का विवरण साधारणत ससद को दे, जिनका विवरण वह चाह, उन सब प्रश्नो का उचित उत्तर द, जो ससद द्वारा उससे पूछे जायें तथा ससद की आलाचना से लाभ उठाकर अपन कार्यो व अपनी नीतियो म सुधार कर। पर मतभेद की दशा मे स्विटजरलड मे कायपालिका का यह काय नही ह कि वह अपना पद छाडे। ससद स मतभेद का वहाँ केवल इतना ही अथ है कि कायपालिका को ससद की बात माननी पडेगी और अपन पद पर रहत हुय तथा मतभेद रखत हुय भी ससद के निणया को क्रियान्वित करना पडेगा।

---

1 Legally the servant of the legislature it exerts in practice almost as much authority as do English and more than do some French Cabinets It is a guide as well as an instrument and often suggests as well as drafts measures —*Bryce*

सामूहिक उत्तरदायित्व का अनस्तित्व

मसद से मतभेद रखते हुये भी जिस प्रकार सम्पूर्ण सघीय परिषद वहा अपने पद पर बनी रह सकती है, उसी प्रकार वहाँ परस्पर मतभेद रखते हुये भी सघीय परिषद के सदस्य भी परिषद के सदस्य रह सकते हैं। दूसरे शब्दो में स्विटजरलैंड म उस प्रकार का उत्तरदायित्व नही है, जिसे हम सामूहिक उत्तरदायित्व (Collective Responsibility) कहते है। वहा परिषद के सदस्य परस्पर परिषद की बैठकों तथा ससद की बैठकों, दोनो मे ही मतभेद रख सकते है। फिर भी इससे उनमे शत्रुता या अनैक्य भावना पैदा नही होती। स्विटजरलैंड की सघीय परिषद इस प्रकार वैसी एकतापूर्ण सस्था नही है, जैसी इगलैंड की मन्त्रिपरिषद है। वह वस्तुत वैसी हो भी नही सकती, क्योकि उसका निर्माण ससद के उन विविध समूहों व दलो के लोगो से होता है जिनके विचार भी विविध प्रकार के होते हैं। इसका परिणाम यह होता है कि उनके पीछे ऐसी कोई शक्ति नही होती, जो उन्हे सामूहिक दायित्व के बन्धन मे बाधे रख सके। अनेक विचारकों ने स्विटजरलैंड में विद्यमान सामूहिक उत्तरदायित्व की एक निराली मान्यता को लोकतन्त्र के लिये बडा उपयोगी माना है, क्योकि उनके मतानुसार इस सम्बन्ध मे जनता के उन वास्तविक प्रतिनिधियो को जो ससद के सदस्य होते हैं, देश की बागडोर को वास्तविक रूप मे सँभालने का उचित अवसर मिलता है और दूसरी ओर परिषद के सदस्यो को विचार अभिव्यक्ति व भाषण की स्वतन्त्रता मिलती है।

निराला उत्तरदायित्व क्यो ?

इस सम्बन्ध मे यह प्रश्न उठना स्वाभाविक है कि उत्तरदायित्व की ऐसी निराली व्यवस्था स्विटजरलैंड म क्यो रखी गई है ? इस प्रश्न पर श्री डाइसी व ब्राइस ने विशद रूप से विचार किया है। श्री डाइसी ने इस सम्बन्ध मे प्रतिपादित किया है कि उसका कारण स्विटजरलैंड के लोगो का प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र का प्रेम है। उनका मत है कि स्विटजरलैंड के लोग अपने यहा ऐसी व्यवस्था रखना चाहते हैं, जिसमे लोकतन्त्रीय मान्यताओ को अधिकाधिक व्यवहार मे लाया जाय तथा शासन सम्बन्धी शक्ति का वास्तविक प्रयोग अधिक से अधिक जनता के हाथ म रहे। यही कारण है कि उन्होंने अनेक बातो के निर्णय के लिये जनमत सग्रह की व्यवस्था रखी है और मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व की ऐसी व्यवस्था रखी है, जिसमे सघीय परिषद जनता की प्रतिनिधि ससद के निर्णयो को कार्यान्वित करने का यन्त्र ही रहे, इगलैंड की मन्त्रिपरिषद की तरह अधिनायक न बन जाय। श्री डाइसी ने इसका दूसरा कारण यह बताया है कि स्विटजरलैंड के लोग इस बात मे विश्वास रखते हैं कि परिषद के सदस्य उनमे भिन्न मत के होते हुये भी, यदि उनके निर्णयो को ठीक से क्रियान्वित करते रहते है तो उनके मत की भिन्नता को ससद को अपनी प्रतिष्ठा का प्रश्न नही बनाना चाहिये तथा मत की भिन्नता के होते हुये भी परिषद को काम करते रहने देना चाहिये। श्री डाइसी के मतानुसार स्विटजरलैंड के लोग राजनीति का अन्य व्यवसायो

ही मानते हैं और वे केवल इस बात की परवाह रखते हैं कि इसके सदस्य कार्यकुशल बने रहें। राजनीति के विषय में उनका अपना कुछ भी यदि वे कार्यकुशल बने रहते हैं, तो संसद के लिये उनके मतों को देखना आवश्यक नहीं है।

श्री ब्राइस ने इस सम्बन्ध में यह प्रतिपादित किया है कि स्विट्जरलैण्ड के लोगों का विचार है कि मतों की भिन्नता स्वाभाविक भी है और आवश्यक भी है, क्योंकि विविधता में विचार विनिमय के परिणामस्वरूप जो निर्णय लिये जाते हैं, वे विवेकपूर्ण व लोकतन्त्रात्मक होते हैं। इसलिये यदि संसद व मन्त्रियों के बीच मतभेद होता है, तो इससे न तो संसद को और न संघीय परिषद को रुष्ट होना। जैसा ब्राइस ने इस सम्बन्ध में कहा है स्विट्जरलैण्ड के लोग इस बात के मानने के 'जब मतभेद मौलिक न हों, तो केवल इसलिये कि वह उन मामलों पर मतभेद रखता है, जो उसके कार्यक्षेत्र के नहीं हैं, अपने एक अच्छे नौकर को दिया जाय तथा उसी प्रकार एक डाक्टर को इसलिये क्या बदल दिया जाय धर्म के मामले में उससे मतभेद रखते हैं।'[1]

संघीय परिषद की विशेषतायें

संघीय परिषद के उपर्युक्त विवेचन से यह स्पष्ट है कि उसकी अपनी विशेष जिनके कारण अन्य लोकतन्त्रात्मक देशों की कार्यपालिका से उसकी स्थिति है। उसके विषय में जो कुछ ऊपर कहा गया है, उसके आधार पर संघीय की विशेषताओं का विवेचन निम्न शीर्षकों में किया जा सकता है

र्यपालिका

स्विट्जरलैण्ड की कार्यपालिका की सबसे पहली विशेषता यह है कि यह एक र्यपालिका (Plural Executive) है। प्रायः सभी देशों में कार्यपालिका (Singular) होती है। इसका अर्थ यह नहीं है कि कार्यपालन सम्बन्धी सब कार्य व्यक्ति करता है। कार्यपालिका के एकल होने का अर्थ यह है कि कार्यपालन में अन्तिम उत्तरदायित्व प्राय एक ही व्यक्ति का होता है। उदाहरण के लिये, इंग्लैण्ड में कार्यपालन का कार्य पूर्ण मन्त्रिपरिषद करती है, तथापि सारा अन्तिम उत्तरदायित्व प्रधानमन्त्री पर होता है। किसी एक मन्त्री की भूल के लिये भी सामूहिक रूप तथा अन्तिम रूप से प्रधानमन्त्री उत्तरदायी होता है और पूरा मन्त्रिमण्डल रहता या उससे अलग होता है। अमेरिका में कार्यपालन का भार राष्ट्रपति के कई मन्त्री लागू करते हैं, पर उस सम्बन्ध में अन्तिम उत्तरदायित्व राष्ट्रपति का ही होता है। इसके अतिरिक्त एकल कार्यपालिका का एक अर्थ में अन्तिम...

---

[1] "...ere the differences are not fundamental ... Why ... servant because he does not agree with you on ... the scope of his work, as well ... your ... differ from him in re..."

सदस्यो म स किसी एक की स्थिति अन्यो की तुलना म अधिक महत्व की होती है। पर स्विटजरलैंड की संघीय परिषद के विषय म ऐसी बात नही है। वहाँ कार्य पालन के विषय म अंतिम उत्तरदायित्व भी किसी एक व्यक्ति का न होकर सामूहिक रूप से परिषद का ही है तथा किसी भी व्यक्ति का महत्व परिषद के अन्य सदस्यो के महत्व स बढकर नही है। वहाँ परिषद मे कोई सदस्य किसी से ऊँचा व नीचा नही है। वस्तुत वहाँ की परिषद म न तो इगलड की तरह कोई प्रधानमन्त्री है और न अमरिका की तरह कोई राष्ट्रपति। वहा परिषद की अध्यक्षता भी बारी-बारी स सभी सदस्यो को मिलती है। वहाँ की परिषद का अध्यक्ष अमेरिका के राष्ट्रपति की तरह अपने मंत्रियो के मण्डल का नियुक्त नही करता और न इगलड के प्रधानमन्त्री की तरह उनका चयन करता है। अत अध्यक्ष को उनम से किसी को भी पृथक करन का अधिकार नही होता। यही कारण है कि स्विटजरलैंड की कार्यपालिका को बहुल कार्यपालिका कहा जाता है। स्विटजरलैंड म ऐसी व्यवस्था वस्तुत इसलिये है कि वहा के लोग किसी भी व्यक्ति को असाधारण महत्व न दकर समितियो को मान्यता देना अधिक उचित समझत है। स्विटजरलैंड के लोग किसी भी स्तर पर किसी भी रूप म एक व्यक्ति का शासन नही रखना चाहते। जसा सन् १८४८ की सविधान समिति ने कहा है, "स्विटजरलैंड म व्यक्ति समितियो को चाहता है। हमारी लोकतन्त्रीय भावना किसी एक व्यक्ति के व्यक्तिगत महत्व क पूर्णत विरुद्ध है।

ससदीय व अध्यक्षीय प्रणालियो के बीच का मार्ग

स्विटजरलैंड की कार्यपालिका की एक अन्य प्रमुख विशेषता यह है कि वहा की व्यवस्था ससदीय (Parliamentary) व अध्यक्षीय (Presidential) दोनो प्रकार की व्यवस्थाओ के मध्य की है। उसमे दोनो ही व्यवस्थाओ के गुण विद्यमान है। चूंकि संघीय परिषद के सदस्य ससद द्वारा ससद म स ही चुने जाते हैं, उसके सदस्यो को ससद की कार्यवाही म उपस्थित रहने व विधेयको का सचालन करने का अधिकार है तथा ससद को प्रश्न आदि पूछ कर व सीधे आदेश देकर परिषद पर नियन्त्रण करने का अधिकार है। अत इससे यह प्रतीत होता है कि वहा की व्यवस्था ससदीय व्यवस्था है। पर इसके होते हुए भी कुछ बात ऐसी हैं, जिनके कारण उस व्यवस्था को हम ससदीय व्यवस्था नही कह सकत। जसा हम पहले कह चुके है परिषद के सदस्य परिषद म पहुँचने ही ससद की सदस्यता स त्यागपत्र दे देत हैं। व ससद की कार्यवाही म भाग ले सकते है पर मतदान की दशा म व अपना मत नही द सकत। उनका कार्यकाल ससद का विश्वासपात्रता पर निर्भर नही करता वरन् यह निश्चित है तथा परिषद व ससद के बीच मतभेद होने पर परिषद को ससद को भग करान का अधिकार नही है। ये सब बातें ऐसी हैं, जिनस यह स्पष्ट है कि वहा की व्यवस्था ससदीय न होकर असंसदीय अथवा अध्यक्षीय है, क्योकि अध्यक्षीय व्यवस्था म भी कार्यपालिका निश्चित समय तक कार्य कर सकती है और ससद के विश्वास अविश्वास का उसके कार्यकाल पर कोई प्रत्यक्ष प्रभाव नही पडता।

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि स्विटजरलड की सघीय परिषद म ससदीय तथा अध्यक्षीय दोनों ही प्रणालियो की कार्यपालिकाओ के गुण विद्यमान है । यही कारण है कि श्री डाइसी ने स्विटजरलड की सघीय परिषद की तुलना 'निदेशको की एक ऐसी परिषद स की है, जिसकी नियुक्ति सघ की सभा की इच्छा के अनुसार सघ के व्यवसाय का प्रब ध करने के लिय की गई हो "[1] तथा श्री मुनरो न उसके विषय मे यह मत व्यक्त किया है कि "स्विटजरलड की सघीय परिषद ससदीय तथा असंसदीय दोनो प्रकार की कार्यपालिकाओ के गुणो स युक्त तथा दोषो से मुक्त है । बहुल कार्यपालिका होते हुए भी एकतापूर्ण कार्यपालिका के गुण इसम पाये जाते है ।'[2]

उत्तरदायित्व व स्थायित्व का उपयोगी योग

स्विटजरलण्ड की सघीय परिषद की व्यवस्था की एक अन्य विशेषता यह है कि उसमे उत्तरदायित्व व स्थायित्व का बडा उपयोगी योग है । शासन जनता के माध्यम स जनता के प्रति उत्तरदायी रह और साथ ही साथ वह स्थायी भी बना रहे, ये दोनो बाते शासन को उत्तम कहे जाने के लिये बडी आवश्यक है । स्विटजरलण्ड की सघीय परिषद ससद के प्रति उत्तरदायी है और दिन प्रतिदिन के कार्यों म ससद द्वारा उस पर नियन्त्रण रखा जाता है । परिषद ससद द्वारा पारित सभी प्रस्तावो (Resolutions) व आदशो (Postulates) का पालन करती है । पर यदि किसी अवसर पर अथवा किसी विषय पर परिषद के सदस्यो व ससद म मतभेद हो जाये तथा परिषद के किसी निर्णय या उसकी किसी नीति को ससद अस्वीकृत कर दे, तो परिषद के सदस्य अपने पदो स त्यागपत्र नही देते । वे ससद के निर्णय के अनुसार काम करते हुये अपने पदो पर बने रहते है । स्विटजरलण्ड के लोगो के मतानुसार इसमे कोई बुद्धिमत्ता नहीं है कि उन मन्त्रियो को, जिनका सामान्य कार्य पूर्णत सन्तोषप्रद है, केवल इसलिये पद छोडना पडे कि किसी एक बात पर उनमे व ससद मे मतभेद है । इसलिये, जैसा मुनरो ने कहा है "सघीय परिषद कानून निर्माण के कार्य मे पूर्ण सक्रिय रूप से भाग ले, पर यदि उसका सुझाव न माना जाय, तो वह अपना अपमान भी न समझे, ऐसी आशा सघीय परिषद से की जाती है ।'[3] स्विटजरलड की सघीय परिषद की स्थिति वस्तुत एक वकील अथवा एक भवन निर्माण-कला

---

1 Dicey has described the Swiss Federal Council as "a Board of Directors appointed to manage the concern of the Confederation in accordance with the wishes of the Federal Assembly

2 The Swiss Federal Council combines the merits and excludes the defects of both the Parliamentary and the nonparliamentary executives It provides a plural executive with the merits of a unified executive ' —*Munro*

3 'The Federal Council, is expected to participate actively in the law making process, but it does not feel hurt when its advice is disregarded —*Munro*

कार जैसी है। एक वकील या भवन निर्माण कलाकार से लोग परामर्श लेते हैं। उनके परामर्श को प्राय लोग मानते भी है। पर यदि कोई परामर्श लेने वाला यह चाहे कि वे अपने परामर्श के अनुसार काय न करके परामर्श लेने वाले की इच्छानुसार काय करें, तो व न तो उसका बुरा मानते हैं और न अपने परामर्श के न चलन के कारण अपना पेशा ही छोड देते हैं। स्विटजरलड की सघीय परिषद की स्थिति भी प्राय ऐसी ही है। ससद शासन सम्बधी सभी कार्यो मे उसके परामर्श को मानती है। पर यदि कभी वह परिषद के परामर्श को न माने और अपनी इच्छानुसार काय करवाये, तो परिषद न तो बुरा मानती है और न अपना काम ही छोड दती है।

इस प्रकार हम देखते है कि स्विटजरलड की सघीय परिषद की व्यवस्था म इगलड की ससदीय प्रणाली का उत्तरदायित्व व अमेरिका की अध्यक्षीय प्रणाली का स्थायित्व—दोनो ही का बडा उपयोगी योग पाया जाता है।

निर्दलीयता

स्विटजरलड की सघीय परिषद की एक अन्य विशेषता यह है कि उसका रूप निर्दलीय है। जैसा पहले कहा गया है स्विटजरलड की परिषद किसी एक दल की नही होती। उसमे प्राय उन सभी दलो व समुदायो के प्रतिनिधि सम्मिलित होत है, जो ससद म होते है। परिषद जो कुछ भी करती है, वह किसी दल के यन्त्र क रूप मे नही करती। उसके सदस्य परिषद की बैठको म भी और ससद की बैठको मे भी अपना अपना मत व्यक्त करने के लिय स्वतन्त्र होते ह। आवश्यकता पडने पर ससद मे वे परिषद के निणयो के विरुद्ध भी बोल सकते हैं। इस प्रकार परिषद मे तथा ससद म जो कुछ होता है, वह दलबन्दी की सीमा से ऊपर उठकर होता है तथा उसका उद्देश्य दलीय हितो की साधना न होकर राष्ट्रीय हितो की साधना करना होता है। वस्तुत, जसा श्री स्ट्रौंग ने कहा है "मन्त्रिमण्डल का रूप दलबन्दी पर आधारित नही है। वह दल की सीमा से परे है। सदन म वह न तो दल का काय करता है और न सदन के विभिन्न दलो के कार्यो पर विचार करता है।"[1]

कनिंघम के मतानुसार परिषद की निर्दलीयता उसकी शक्ति का एक बडा स्रोत है। परिषद का रूप निर्दलीय होने के कारण उसकी बैठको मे तथा उसके बाहर ससद की बैठको मे विभिन्न मतो की अभिव्यक्ति पर कोई रोक नहीं होती। अत विविध दृष्टिकोणो के मथन के फलस्वरूप जो निणय होते ह, व अधिक विवेकपूर्ण होते है। परिषद की बैठको म ही नही, ससद की बैठका म भी परिषद के सदस्य एक दूसरे के विरुद्ध बोल सकते हैं, जिसस यह स्पष्ट है कि ससद मे विचार किसी

---

1 "The ministry has no partisan character It stands outside party It does not do party work and it does not determine the work of the various parties in the House —Strong

पूव विचारित योजना के अनुसार नही होता । राष्ट्रीय हित की दृष्टि से क्या उचित है, ससद को यह बताने के लिय परिषद के सभी सदस्य स्वतत्र होते है तथा इस कारण व एसी स्थिति मे होत हैं कि ससद के विविध दलो के मतो म सामञ्जस्य स्थापित करने के लिय मध्यस्थता कर सक । जैसा श्री ब्राइस न कहा है अपनी निदलीयता के कारण सघीय परिषद की स्थिति "एक ऐसी सस्था की है, जो नागरिको के प्रति अपन दायित्व मे कमी किय बिना, शासन करने वाली सभा को न केवल परामश देकर प्रभावित ही कर सकती है, वरन् जो निदलीय होने के कारण आवश्यकता पडन पर परस्पर विरोधी दलो म मध्यस्थता भी कर सकती है ।"[1]

विशेषज्ञो की मन्त्रिपरिषद

स्विटजरलड की सघीय परिषद की अतिम विशेषता यह है कि उसमे मत्री लोग सदा नौसिखिये ही नही रहते । ससदीय व्यवस्था के मत्रिमण्डल के विषय मे यह प्राय कहा जाता है कि उसमे मत्री लोग अपने अपने विभाग के लिये प्राय नौसिखिये होते है और व लोक सेवा के अधिकारियो पर निभर रहते है । लोक सेवा के अधिकारी जस चाहते है, प्रबन्ध चलाते हैं और मत्री लोग केवल दस्तखत करने वाली मशीनो की तरह काम करते है । पर स्विटजरलड की परिषद के मत्रियो के विषय म यह नहीं कहा जा सकता । वहाँ एक एक मत्री लगातार इतने दिनो तक बार बार चुना जाता है कि वह अपन अपने विभाग का विशेषज्ञ हो जाता है । उदाहरणाथ, श्री मोटा (Motta) ३० वष तक, श्री काफ (Kauf) २७ वष तक व श्री वेल्टी २५ वष तक परिषद के सदस्य रहे । इस प्रकार जब लोग ३० ३० वष तक शासन का काय करते हैं तो यह निश्चय है कि वे नौसिखिय नही रह सकते । यही कारण है कि श्री नावेल ने यह कहा है कि "स्विटजरलड म परिषद के सदस्य अपने-अपन विभागो के राजनतिक अध्यक्ष तथा प्रमुख उप सचिव दोनो होते है ।"

SELECT READINGS

Bryce	Modern Democracies
Coddings	The Federal Government of Switzerland
Ghosh	The Government of the Swiss Republic
Hughes	The Federal Constitution of Switzerland
Lowell	Government and Parties in the Continental Europel
Rappard	The Government of Switzerland

[1] Federal Council is a body which is able not only to influence and advise the ruling assembly without lessening its responsibility to the citizen but which, because it is non partisan can mediate, should need arise between contending parties —*Bryce*

२३
स्विटजरलैण्ड की सघीय न्यायपालिका

"समष्टि रूप से स्विटजरलण्ड के लोग जनता की इच्छा के पालन अर्थात् लोकतत्र को सविधान का इच्छा के पालन अर्थात् विधानतत्र से ऊँचा समझते हैं।" —हन्स ह्यूबर

जसा साधारणत सभी सघो म होता है, स्विटजरलड के सघ मे भी सघीय न्यायपालिका की व्यवस्था है। पर वहा की न्यायपालिका की स्थिति उसी प्रकार की नही है, जसी साधारणत सब सघो मे होती है। सब सघो मे सघीय न्याय पालिका की व्यवस्था इस उद्देश्य से की जाती है कि वह सविधान की सर्वोच्चता की रक्षा कर सके। अपने इस काय के करने के सम्बध म उसे सघ व उसकी इकाइयो के बीच के अधिकार सम्बधी झगडा का निबटारा करना पडता है, सघ व उसकी इकाइया की व्यवस्थापिकाओ द्वारा बनाये हुए कानूनो की वधानिकता दखनी पडती है तथा सविधान मे दिये गय व्यक्ति के मौलिक अधिकारो की रक्षा करनी पडती है। सविधान की रक्षा होती रहे, इसके लिये सघीय न्यायपालिका को न्यायिक पुनर्निरीक्षण (Judicial Review) का अधिकार प्राप्त होता है। पर स्विटजरलड के सघ की व्यवस्था मे वहा की न्यायपालिका की स्थिति पूणत इसी प्रकार की नही है। प्रस्तुत अध्याय मे हम स्विटजरलण्ड की सघीय न्यायपालिका पर विचार करगे और यह देखेंगे कि उसकी स्थिति क्या है।

सघीय न्यायपालिका का सगठन व उसका विकास

सगठन

सघीय न्यायपालिका के सगठन मे सघीय न्याय मण्डल (Federal Tribunal) व अनक नीचे के न्यायालय सम्मिलित हैं जो कन्टनो की न्यायपालिकाओ के अग है, क्योकि सघ की ओर से कैंटनो मे अपने किन्ही न्यायालयो की व्यवस्था नही है, वरन् कैंटना के न्यायालय ही सघ के कानूना को भी क्रियान्वित करते है। सघीय न्याय मण्डल का काय कैंटना के उन निणयो के विरुद्ध अपीलो की सुनवाई करना होता है जिनका सम्बन्ध सघीय कानूनो से होता है। इसके अतिरिक्त उन मामला के विषय म वह मूल (original) तथा अन्तिम (ultimate) न्यायालय का भी काय करता है जो वहाँ के विधान के सघीय स्वरूप के कारण पदा होते हैं।

विकास

मूल रूप से सघीय न्यायमण्डल की स्थापना सन् १८४८ के सविधान द्वारा की गई थी। उस समय की व्यवस्था के अनुसार मण्डल में ११ स्थाई न्यायाधीश तथा ११ वकल्पिक (alternate) न्यायाधीश होते थे, जिनका चुनाव सघीय सभा (Federal Assembly) द्वारा ३ वर्ष के लिये होता था। न्यायाधीशों को न कोई वेतन मिलता था और न न्यायालय का कोई स्थाई स्थान था। जितने दिनों न्यायाधीशों को काम करना पड़ता था उतने दिनों के लिये उन्हें भत्ता मिला करता था। चुनाव के लिये कोई योग्यता का प्रश्न नहीं था। केवल एक शर्त यह थी कि कोई न्यायाधीश न तो सघीय परिषद (Federal Council) का सदस्य हो सकता था और न वह ऐसा कोई पद ग्रहण कर सकता था, जिसकी नियुक्ति सघीय परिषद द्वारा की जाती हो।

उस समय सघीय न्यायमण्डल का न्याय क्षेत्र प्राय उन मामलों तक ही सीमित था, जिनका निर्णय करना सघीय सभा या सघीय परिषद की शान से नीचे की बात थी। उदाहरणार्थ सघ व कन्टनों तथा कन्टनों व कन्टनों के बीच के मामलों का निपटारा सघीय न्यायमण्डल के कार्यक्षेत्र के अन्तर्गत नहीं था। इस प्रकार के मामले साधारणत व्यवस्थापिका या कार्यपालिका द्वारा तय किये जाते थे तथा इन मामलों में या व्यक्तियों के अधिकारों के मामलों में सघीय न्यायमण्डल केवल तभी निर्णय दे सकता था, जब सघीय सभा या सघीय परिषद ने उसे ऐसा करने के लिये कहा हो। इस प्रकार सन् १८४८ की व्यवस्था के सघीय न्यायमण्डल का न्यायक्षेत्र बड़ा सकुचित था तथा वह दीवानी व फौजदारी के बहुत थोड़े प्रकार के मामलों का निर्णय करता था।

पर सन् १८७४ के सविधान में सघीय न्यायमण्डल की जो व्यवस्था की गई, उसके अन्तर्गत उसकी स्थिति अवश्य महत्व की कर दी गई। न्यायाधीशों के पद स्थाई कर दिये गये। उन्हें निश्चित वेतन दिये जाने की भी व्यवस्था कर दी गई। न्यायालय का न्यायक्षेत्र भी बढ़ाया गया तथा सार्वजनिक कानून के क्षेत्र में उसे 'नागरिकों के सवैधानिक अधिकारों के उल्लघन की शिकायतों तथा समझौता व सधियों के उल्लघन के सम्बन्ध में व्यक्तिगत शिकायतों[1] की सुनवाई का अधिकार भी दे दिया गया।

सन् १८९३ में सघीय न्याय मण्डल के क्षेत्र को और भी व्यापक कर दिया गया तथा सविधान सम्बन्धी मामलों में उसका न्यायक्षेत्र और बढ़ा दिया गया। ऋण, दिवालियापन तथा प्रशासनिक कानून के कुछ मामले भी उसके न्यायक्षेत्र में आ गये। १८९८ में जब सघीय सभा को दीवानी व फौजदारी के मामलों के विषय में कानून

---

1 "The Federal Tribunal has also jurisdiction in regard to complaints in respect of violations of constitutional rights of citizens and complaints by individuals in respect of violations of concordats or treaties —*Article 113 (3) of the Con*

बनाने का अधिकार प्राप्त हुआ, तो संघीय न्यायमण्डल का न्यायक्षेत्र भी बढ़ गया, क्योंकि उसे संघ के तत्सम्बन्धी कानूनों को एक सी तरह से सम्पूर्ण संघ पर लागू कराने का कार्य सौंपा गया।

इस प्रकार हम देखते हैं कि संघीय न्यायपालिका से हमारा तात्पर्य उस न्यायिक संगठन से है, जिसके अन्तर्गत उपर्युक्त प्रकार से विकसित एक संघीय न्यायमण्डल (Federal Tribunal) तथा कैंटनों के वे अनेक न्यायालय सम्मिलित हैं, जो संघ के कानूनों को कैंटनों में क्रियान्वित करते हैं।

संघीय न्यायमण्डल
(Federal Tribunal)

रचना

संघीय न्यायमण्डल के न्यायाधीशों की संख्या कितनी होनी चाहिये, इस सम्बन्ध में वर्तमान व्यवस्था यह है कि न्यायाधीशों की संख्या २६ से २८ तक व वैकल्पिक न्यायधीशों की संख्या ११ से १३ तक हो सकती है। वर्तमान संघीय न्यायमण्डल में २६ न्यायाधीश व १२ वैकल्पिक न्यायाधीश हैं। वे सब संघीय सभा (Federal Assembly) द्वारा ६ वर्ष के लिये चुन जाते हैं। वैकल्पिक न्यायाधीशों की व्यवस्था इसलिये की जाती है कि जब स्थाई न्यायाधीशों में से कोई न्यायाधीश किसी कारणवश अपने पद पर कार्य न कर सके तो वैकल्पिक न्यायाधीश उनके स्थान पर कार्य कर सकें।

स्विटजरलैंड का कोई भी नागरिक, जो राष्ट्रीय परिषद (National Council) के लिये चुने जाने का अधिकारी हो, संघीय न्यायमण्डल का न्यायाधीश चुना जा सकता है। पर इस सम्बन्ध में शर्त यह है कि वे लोग जो संघीय सभा (Federal Assembly) या संघीय परिषद (Federal Council) के सदस्य हों या जो संघीय परिषद द्वारा नियुक्त कोई कर्मचारी हों, संघीय न्यायमण्डल के न्यायाधीश नहीं चुने जा सकते। संविधान में न्यायाधीशों की योग्यता के विषय में कुछ भी दिया हुआ नहीं है फिर भी न्यायमण्डल के न्यायाधीशों के पद के लिये प्रायः कानूनवेत्ताओं को ही चुना जाता है। संविधान में फिर भी इस बात की व्यवस्था है कि न्यायाधीशों का निर्वाचन इस प्रकार होना चाहिये कि तीनों राजकीय भाषाओं का उचित प्रतिनिधित्व मिल जाय। व्यवहार में संघीय सभा (Federal Assembly) इस बात का भी ध्यान रखती है कि बड़े-बड़े राजनैतिक दलों व दो प्रमुख धर्मों का प्रतिनिधित्व भी हो जाये। न्यायाधीश के पद पर कार्य करते हुए कोई भी व्यक्ति लाभ का अन्य पद ग्रहण नहीं कर सकता।

न्यायाधीश एक समय में ६ वर्ष के लिये चुने जाते हैं पर वे पुनः कितनी भी बार उस पद के लिये चुने जा सकते हैं। निर्वाचित न्यायाधीशों में से एक अध्यक्ष (President) व दूसरा उपाध्यक्ष (Vice President) चुना जाता है। न्यायाधीशों

को ५३००० स्विस फ्रैंक वार्षिक वेतन मिलता है। अध्यक्ष को ३६०० व उपाध्यक्ष को २४०० स्विस फ्रैंक वार्षिक अतिरिक्त भत्ता मिलता है। वैकल्पिक न्यायाधीशों को उतने समय का दैनिक दर से भत्ता दिया जाता है, जितने समय वे कार्य पर बुलाये जाते है। न्यायाधीश बनाये जाने के बाद भी न्यायाधीश लोगों को अपने मूल कैंटन में पूरे नागरिक अधिकार प्राप्त रहते है।

न्याय-क्षेत्र

संघीय न्यायमण्डल का न्यायक्षेत्र (Jurisdiction) वास्तव में बड़ा व्यापक है। उन मामलों को छोड़कर, जो राजनैतिक सत्ताधारियों के अधिकार में होते है, विधान व शासन सम्बन्धी शेष सब मामलों में यह सर्वोच्च न्यायालय है। दीवानी के क्षेत्र में ऋण व दिवालियेपन के मामलों के लिये यह देश का सर्वोच्च न्यायालय है। फौजदारी के मामलों में भी यह अपील का सर्वोच्च न्यायालय है। इस न्यायालय का न्यायक्षेत्र वस्तुतः इतना व्यापक है कि लगभग आधे दर्जन कानूनों में उसकी व्यवस्था दी हुई है। उसके न्यायक्षेत्र सम्बन्धी सिद्धान्तों का वर्णन हम निम्न शीर्षकों में कर सकते हैं।

संघीय कानून का क्रियान्वय

संघीय न्यायमण्डल का सबसे प्रमुख कार्य संघ के कानून का सर्वत्र एक सा क्रियान्वय कराना है। संघ की व्यवस्थापिका ने अपने अधिकार के प्रयोग द्वारा इस बात का प्रयत्न किया है कि सर्वथा एक सा न्याय विधान हो। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिये उसने अनेक कानूनों का निर्माण किया है। उन सब कानूनों के क्रियान्वय के लिये संघ के अपने न्यायालयों की व्यवस्था नहीं है, वरन् संघीय कानूनों का क्रियान्वय भी कैंटनों के न्यायालय ही करते है। अतः संघीय न्यायालय के न्यायक्षेत्र में उन सब मामलों का निर्णय करना सम्मिलित है, जो उसके पास कैंटनों के न्यायालयों से आते है। इस प्रकार के मामलों की संख्या चूंकि बहुत अधिक हो सकती है इसलिये बहुत से मामलों में कैंटनों के न्यायालयों को अन्तिम निर्णय करने की शक्ति भी दी गई है तथा व्यवस्था ऐसी की गई है कि कुछ मामलों की अपील नहीं की जा सकती। उदाहरणार्थ दीवानी के उन मामलों में, जिनका मूल्य ८००० फ्रैंक से कम हो सर्वोच्च न्यायालय को अपील नहीं की जा सकती।

मूल न्यायाधिकार

संघीय न्यायमण्डल के न्यायक्षेत्र के सम्बन्ध में एक अन्य प्रमुख सिद्धान्त यह है कि कुछ विषयों में उसे मूल न्यायाधिकार भी प्राप्त है। उदाहरणार्थ दीवानी के विषयों में उन मामलों में जो (१) संघ व कैंटनों, (२) कैंटनों व कैंटनों (३) व्यक्तियों व संघ (जब वाद का मूल्य ८००० फ्रैंक से अधिक हो), तथा (४) व्यक्तियों व कैंटनों (जब वाद का मूल्य १०००० फ्रैंक से अधिक हो तथा जब दोनों पक्ष संघीय न्यायमण्डल से मामले की सुनवाई के लिये प्रार्थना करें) के बीच के होते है संघीय न्याय-

है कि संघीय व्यवस्थापिका के कानूनों के विषय में उसे न्यायिक पुनर्निरीक्षण (Judicial Review) करने का अधिकार प्राप्त नहीं है। इस सम्बन्ध में उसका अधिकार केवल कैन्टनों के कानूनों तक ही सीमित है। जहाँ तक संघीय व्यवस्थापिका के कानूनों का सम्बन्ध है, संघीय न्यायमण्डल उनकी व्याख्या कर सकता है, पर उनकी वैधानिकता अथवा अवैधानिकता के विषय में वह कोई भी निर्णय नहीं दे सकता।

कार्यप्रणाली

पूरे न्यायमण्डल की बैठक न्यायमण्डल की अन्तरंग कार्यप्रणाली विविध विभागों का दायित्व तथा काम करने के लिये नियम आदि का निर्माण करने के लिये ही होती है। इसके अतिरिक्त उन मामलों की सुनवाई भी पूरे न्यायमण्डल द्वारा होती है, जिनके विषय में संघ के किसी कानून अथवा न्यायमण्डल के किसी नियम के अनुसार ऐसी व्यवस्था कर दी जाती है।

जितने विभिन्न प्रकारों के मामले न्यायमण्डल के समक्ष आते हैं उनकी सुनवाई के लिये न्यायमण्डल अनेक विभागों व उपविभागों में विभक्त है। उदाहरणार्थ, नौ न्यायाधीशों का एक संवैधानिक तथा प्रशासनिक कानून का न्यायालय (The Court of Constitutional and Administrative Law) है जिसके अन्तर्गत संविधान व प्रशासन से सम्बन्धित मामलों के अलग अलग दो उप विभाग हैं। छह छह सदस्यों के दो दीवानी कानून के न्यायालय (Civil Law Courts) तथा फौजदारी अपीलों का एक न्यायालय (The Court of Criminal Appeals) ५ न्यायाधीशों का है।

इसके अतिरिक्त संघीय न्यायमण्डल में अनेक छोटे छोटे न्यायालय भी हैं, जिनमें ऋण तथा दिवालियापन का न्यायालय (The Chamber of Debts and Bankruptcy), अभियोगारोपण का न्यायालय (The Chamber of Accusation), संघीय फौजदारी न्यायालय (Federal Penal Court) तथा संघीय एसाइसेज (Federal Assizes) प्रमुख हैं।

संघीय न्यायमण्डल का एक अध्यक्ष (President) व एक उपाध्यक्ष (Vice President) होता है, जिनकी नियुक्ति संघीय सभा द्वारा दो वर्ष के लिये होती है। यदि अध्यक्ष पर महाभियोग लगे, तो उपाध्यक्ष और यदि दोनों पर ही महाभियोग लगे तो वरिष्ठतम न्यायाधीश अध्यक्ष का पद सँभालता है।

कार्य सम्बन्धी नियमों का कलेवर बहुत अधिक नहीं है। वे बहुत कठोर भी नहीं हैं। उनका सम्बन्ध न्यायाधीशों की उपस्थिति संख्या (Quorum) न्यायालय की सार्वजनिक अथवा गुप्त बैठकों आदि से है। न्यायमण्डल का सबसे प्रमुख एक नियम यह है कि यदि कोई न्यायाधीश किसी प्रकार के पक्षपात का दोषी सिद्ध हो, तो वह न्यायाधीश के पद के लिये अयोग्य हो जाता है।

स्विटजरलैंड का संघीय न्यायमण्डल व अमेरिका का सर्वोच्च न्यायालय

स्विटजरलैण्ड के संघ का सर्वोच्च न्यायालय वहाँ का संघीय न्यायमण्डल (Federal Tribunal) है तथा अमेरिका के संघ का उच्चतम न्यायालय वहाँ का

मण्डल को मूल न्यायाधिकार (Original Jurisdiction) प्राप्त है। उन फौजदारी के मामलों में भी संघीय न्यायमण्डल को मूल न्यायाधिकार प्राप्त है, जिनका सम्बन्ध विद्रोह व शान्ति से, अन्तर्राष्ट्रीय कानून के उल्लंघन से तथा उन झगडों से होता है, जिनमें संघ की ओर से सैनिक हस्तक्षेप की आवश्यकता हुई हो। संघ के अधिकारियों के विरुद्ध फौजदारी के अभियोगों के विषय में संघीय न्यायमण्डल को मूल न्यायाधिकार प्राप्त है। सरकारी सिक्कों की जालसाजी तथा मतदान सम्बन्धी धोखाधडी के मामलों में भी संघीय न्यायमण्डल को मूल न्यायाधिकार प्राप्त है।

न्यायक्षेत्र सम्बन्धी सहअधिकार

संघीय न्यायमण्डल के न्यायक्षेत्र के विषय में एक अन्य प्रमुख सिद्धान्त यह है कि उसके अन्तर्गत कुछ अन्य संघीय सत्ताओं का सहअधिकार है। सह-अधिकार की यह व्यवस्था प्रशासनिक कानून (Administrative Law) व संवैधानिक कानून (Constitutional Law) के मामलों में विशेष रूप से है। १९४३ के एक अधिनियम के अनुसार संघीय परिषद (Federal Council) के विविध विभागों, संघीय रेलवे की सर्वोच्च सत्ता तथा कुछ अन्य स्वतन्त्र संघीय सत्ताओं के निर्णयों के विरुद्ध संघीय परिषद को अपील किये जाने की व्यवस्था है। उक्त अधिनियम के ही अनुसार कैन्टनों की सत्ताओं के कुछ निर्णयों के विरुद्ध भी संघीय परिषद को अपील किये जाने की व्यवस्था है। संघीय परिषद के कुछ निर्णयों की अपील संघीय सभा (Federal Assembly) को भी की जा सकती है। संघीय न्यायमण्डल का न्यायक्षेत्र सम्बन्धी सह अधिकार संघीय बीमा न्यायालय तथा सैनिक सत्ताओं के साथ भी है। न्यायक्षेत्र के विषय में यदि कोई विवाद हो तो उसके लिये व्यवस्था यह है कि न्यायमण्डल व परिषद दोनों मिलकर उसका निर्णय करें।

व्यक्ति के संवैधानिक अधिकारों की रक्षा

संघीय न्यायमण्डल के न्यायक्षेत्र सम्बन्धी व्यवस्था की एक अन्य प्रमुख विशेषता यह है कि वह व्यक्ति के संवैधानिक अधिकारों की भी रक्षा करता है। इन संवैधानिक अधिकारों के अन्तर्गत वे सभी अधिकार सम्मिलित हैं जो व्यक्ति को संघ व कैन्टनों के संविधानों द्वारा प्रदान किये गये हैं। पर संघीय न्यायालय अपीलों को तब तक नहीं सुनता, जब तक सम्बन्धित मामले की सुनवाई कैन्टनों के न्यायालयों द्वारा न की जा चुकी हो। फिर भी इस सम्बन्ध में यह स्मरणीय है कि संघीय न्यायमण्डल व्यक्ति के अधिकारों की रक्षा केवल उस दशा में करता है, जब उनका उल्लंघन कैन्टनों की सरकारों द्वारा किया जाय। संघ की सरकार के कार्यों का पुनर्निरीक्षण (Review) वह नहीं कर सकता और उनके कार्यों की वैधानिकता अथवा अवैधानिकता के विषय में भी वह कोई निर्णय नहीं दे सकता।

आंशिक न्यायिक पुनर्निरीक्षण

संघीय न्यायमंडल के न्यायक्षेत्र सम्बन्धी व्यवस्था की एक अन्य विशेषता यह

है कि सघीय व्यवस्थापिका के कानूनो के विषय म उसे न्यायिक पुनर्निरीक्षण (Judicial Review) करने का अधिकार प्राप्त नही है। इस सम्बन्ध म उसका अधिकार केवल कैंटनो के कानूनो तक ही सीमित है। जहाँ तक सघीय व्यवस्थापिका के कानूनो का सम्बन्ध है, सघीय न्यायमण्डल उनकी व्याख्या कर सकता है, पर उनकी वधानिकता अथवा अवैधानिकता के विषय म वह कोई भी निणय नही द सकता।

कायप्रणाली

पूरे न्यायमण्डल की बठक न्यायमण्डल की अन्तरग कायप्रणाली विविध विभागो का दायित्व तथा काम करने के लिय नियम आदि का निर्माण करने के लिये ही होती है। इसके अतिरिक्त उन मामलो की सुनवाई भी पूरे न्यायमण्डल द्वारा होती है, जिनके विषय म सघ के किसी कानून अथवा न्यायमण्डल के किसी नियम के अनुसार एसी व्यवस्था कर दी जाती है।

जितने विभिन्न प्रकारो के मामले न्यायमण्डल के समक्ष आत है, उनकी सुनवाई के लिय न्यायमण्डल अनेक विभागो व उपविभागो मे विभक्त है। उदाहरणाथ, नौ न्यायाधीशो का एक सवधानिक तथा प्रशासनिक कानून का न्यायालय (The Court of Constitutional and Administrative Law) है, जिसके अन्तगत सविधान व प्रशासन से सम्बन्धित मामलो के अलग अलग दो उप विभाग है। छह छह सदस्यो के दो दीवानी कानून क न्यायालय (Civil Law Courts) तथा फौजदारी अपीलो का एक न्यायालय (The Court of Criminal Appeals) ३ न्यायाधीशो का है।

इसक अतिरिक्त सघीय न्यायमण्डल मे अनेक छोटे छोटे न्यायालय भी है, जिनम ऋण तथा दिवालियापन का न्यायालय (The Chamber of Debts and Bankruptcy), अभियोगारोपण का न्यायालय (The Chamber of Accusation), सघीय फौजदारी न्यायालय (Federal Penal Court) तथा सघीय एसाइसेज (Federal Assizes) प्रमुख है।

सघीय न्यायमण्डल का एक अध्यक्ष (President) व एक उपाध्यक्ष (Vice-President) होता है, जिनकी नियुक्ति सघीय सभा द्वारा दो वष के लिये होती है। यदि अध्यक्ष पर महाभियोग लग, तो उपाध्यक्ष और यदि दोनो पर ही महाभियोग लग तो वरिष्ठतम न्यायाधीश अध्यक्ष का पद सँभालता है।

काय सम्बन्धी नियमो का कलेवर बहुत अधिक नही है। वे बहुत कठोर भी नही है। उनका सम्बन्ध न्यायाधीशो की उपस्थिति सख्या (Quorum), न्यायालय की सावजनिक अथवा गुप्त बैठको आदि से है। न्यायमण्डल का सबसे प्रमुख एक नियम यह है कि यदि कोई न्यायाधीश किसी प्रकार के पक्षपात का दोषी सिद्ध हो, तो वह न्यायाधीश के पद के लिये अयोग्य हो जाता है।

स्विटजरलैण्ड का सघीय न्यायमण्डल व अमेरिका का सर्वोच्च न्यायालय

स्विटजरलैंण्ड के सघ का सर्वोच्च न्यायालय वहाँ का सघीय न्यायमण्डल (Federal Tribunal) है तथा अमेरिका के सघ का उच्चतम न्यायालय वहाँ का

सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) है। पर दोनों संघों के सर्वोच्च न्यायालयों की स्थिति एक सी नहीं है। उनके आकार, उनके न्यायाधीशों की नियुक्ति तथा उनके न्यायक्षेत्र सभी दृष्टि से उनकी स्थिति परस्पर भिन्न है, जैसा नीचे के विवेचन से स्पष्ट हो जायेगा।

आकार सम्बन्धी अन्तर

जहाँ तक आकार का प्रश्न है स्विटजरलैण्ड का संघीय न्यायमण्डल अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय से बहुत बड़ा है। अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय में न्यायाधीशों की संख्या ९ होती है, जिनमें एक मुख्य न्यायाधीश (Chief Justice) व ८ सह-न्यायाधीश (Associate Judges) होते हैं। स्विटजरलैण्ड के संघीय न्याय मण्डल में २६ स्थाई न्यायाधीश व १२ वैकल्पिक न्यायाधीश होते हैं, जिनमें एक *अध्यक्ष व एक उपाध्यक्ष होता है।*

न्यायाधीशों की नियुक्ति व कार्यकाल सम्बन्धी अन्तर

न्यायाधीश लोग किस प्रकार अपने पद ग्रहण करते हैं, इस सम्बन्ध में भी दोनों देशों के सर्वोच्च न्यायालयों की स्थिति में अन्तर है। अमेरिका में सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति वहाँ के राष्ट्रपति द्वारा सीनेट की स्वीकृति से की जाती है। वहाँ के न्यायाधीश तब तक अपने पद पर कार्य करते रह सकते हैं, जब तक वे शारीरिक दृष्टि से योग्य बने रहें या जब तक उन्हें महाभियोग द्वारा पदच्युत न कर दिया जाय। पर स्विटजरलैण्ड में न्यायाधीशों को वहाँ की व्यवस्थापिका द्वारा चुना जाता है। वे एक बार केवल ६ वर्ष के लिये चुने जाते हैं पर साथ ही साथ वहाँ यह व्यवस्था है कि कोई भी न्यायाधीश अपने कार्यकाल की समाप्ति के बाद दुबारा भी चुना जा सकता है।

न्यायक्षेत्र सम्बन्धी अन्तर

स्विटजरलैण्ड के संघीय न्यायमण्डल का न्यायक्षेत्र अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय के न्यायक्षेत्र से कहीं व्यापकतर है। स्विटजरलैण्ड के न्यायमण्डल का न्याय क्षेत्र दीवानी सम्बन्धी, फौजदारी सम्बन्धी प्रशासन सम्बन्धी तथा संविधान सम्बन्धी *सभी प्रकार का है, पर अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय का न्यायक्षेत्र मुख्यतः* संविधान सम्बन्धी है। इसके अतिरिक्त इस सम्बन्ध में यह भी ध्यान देने की बात है कि स्विटजरलैण्ड के न्यायमण्डल का न्यायक्षेत्र प्रारम्भिक (Original) तथा अपील सम्बन्धी (Appellate) दोनों प्रकार का है जब कि अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय का न्यायक्षेत्र मुख्यतः अपील सम्बन्धी है। फिर भी जहाँ तक संवैधानिक न्यायक्षेत्र (Constitutional Jurisdiction) का प्रश्न है, अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय का न्यायक्षेत्र स्विटजरलैण्ड के न्यायमण्डल के न्यायक्षेत्र से व्यापकतर है। स्विटजरलैण्ड में केवल कैन्टनों के कानून वहाँ के न्यायमण्डल के संवैधानिक न्याय क्षेत्र के अन्तर्गत हैं तथा केवल उन्हीं के सम्बन्ध में उसे न्यायिक पुनर्निरीक्षण

(Judicial Review) का अधिकार प्राप्त है। इसके विपरीत अमेरिका म सर्वोच्च न्यायालय के सवैधानिक न्यायक्षेत्र मे राज्यो तथा सघ दोनो ही के कानून आते हैं तथा दोना ही के विषय म उसे न्यायिक पुर्ननिरीक्षण (Judicial Review) का अधिकार प्राप्त है। इस सम्बन्ध मे अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय का न्यायक्षेत्र इतना व्यापक है तथा वह इस सम्बन्ध म इतनी सवैधानिक व्यवस्थायें देता है कि उसे तीसरा कानून बनाने वाला सदन कहा जाता है। पर स्विटजरलण्ड के न्यायमण्डल का न्यायिक पुर्ननिरीक्षण का अधिकार अत्यन्त सीमित है तथा वह केवल कन्टनो के कानूना की सवधानिकता अथवा असवैधानिकता पर विचार कर सकता है।

केन्टनो के न्यायालय

जसा पहले कहा जा चुका है सघ के कानूनो के क्रियान्वय का दायित्व कन्टनो के न्यायालयो पर ही है। अत इस प्रकार वे भी सघीय न्यायपालिका के अभिन्न अग है। इसम सन्देह नही है कि जब से दीवानी, फौजदारी व व्यापार सम्बन्धी कानूनो का एकीकरण हुआ है, सभी कैंटनो के न्यायालय एक से ही कानूनो के अनुसार न्यायकाय करते हैं, फिर भी न्यायालया के ढाँचे आदि की व्यवस्था करना कटनो क अधिकार की बात है तथा इस कारण विविध कटनो के न्यायालयो के ढाँचा व उनकी कार्यविधि म विविधता पाई जाती है।

दीवानी न्यायालय—दीवानी के क्षेत्र मे अधिकाश कटना के प्राय तीन प्रकार के न्यायालय है। सबसे नीचे स्तर का न्यायालय जस्टिस ऑफ पीस (Justice of Peace) का न्यायालय कहलाता है जिसका न्यायक्षेत्र प्राय एक कम्यून होता है। उसस ऊपर के स्तर का न्यायालय जिला न्यायालय (District Court) होता है, जिसका न्यायक्षेत्र एक जिला या अरण्डाइजमन्ट होता है। जिला न्यायालय से ऊपर के स्तर का न्यायालय उच्च कटन न्यायालय (Superior Cantonal Court) होता है, जिसका न्यायक्षेत्र पूरा कटन होता है। निम्न स्तर के न्यायालय से ऊपर के स्तर के न्यायालय का न्यायक्षेत्र वादा के मूल्य के अनुसार बढता जाता है। इसके अतिरिक्त नीचे के न्यायालयो के निणयो के विरुद्ध अपीलो की सुनवाई भी ऊपर के न्यायालय करते है।

फौजदारी न्यायालय—फौजदारी के क्षेत्र म सबसे नीचे क स्तर का न्यायालय पुलिस न्यायालय (Police Tribunal) होता है। कहीं-कहीं जस्टिस ऑफ पीस (Justice of Peace) के न्यायालय भी फौजदारी के सबसे नीचे के स्तर के न्यायालय का काय करते है। इसम ऊपर के स्तर का न्यायालय फौजदारी मे भी जिला न्यायालय (District Court) होता है। सबसे ऊँचे स्तर का न्यायालय कटन का न्यायालय (Cantonal Court) होता है। निम्न स्तर के न्यायालय से ऊपर के स्तर के न्यायालय का न्यायक्षेत्र अपराध की गम्भीरता तथा दण्ड की मात्रा की अधिकता के

आधार पर बढ़ता जाता है। कैंटन के उच्चतम न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध संघीय न्यायमण्डल को अपील की जा सकती है।

कैंटनों में न्यायाधीश लोग अधिकांश निर्वाचित होते हैं। उनका निर्वाचन या तो जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से या कैंटनों की व्यवस्थापिकाओं द्वारा अप्रत्यक्ष रूप से होता है। न्यायाधीशों की सेवा की शर्तें आदि का निर्धारण कैंटनों द्वारा ही किया जाता है तथा वे बार-बार न्यायाधीश के पद के लिये निर्वाचित किये जा सकते हैं।

SELECT READINGS

Bryce	Modern Democracies
Brooks	Government and Politics of Switzerland
Coddings	Federal Government of Switzerland
Ghosh	The Government of the Swiss Republic
Lowell	Governments and Parties in the Continental Europe

२४
स्विटजरलैंड के राजनैतिक दल

"स्विटजरलैण्ड के बहुत से लोग अब भी यह विश्वास करते हैं कि राज नतिक दलों की सभाओ व उनके समाचार पत्रो मे सामयिक समस्याओ का विवेचन सबसे अच्छा होता है तथा उन्हीं के द्वारा राजनीति व साव जनिक जीवन मे युवको का प्रवेश सफलतापूवक हो जाता है।"

—वोइसियर

राजनतिक दल वे पहिये है, जिन पर लोकतत्र का रथ चलता है। कदाचित ही एसा कोई लोकतत्रात्मक देश होगा, जिसके सविधान म राजनतिक दलो की सत्ता की कोई व्यवस्था की गई हो। पर फिर भी कोई भी लोकतत्रात्मक देश ऐसा नहीं है, जहाँ लोकतत्र का सचालन राजनैतिक दलो के माध्यम से न होता हो। राजनतिक दल वस्तुत जनता को राजनैतिक शिक्षा देकर, उसे सामयिक समस्याओ के विविध पहलुओ का ज्ञान कराके तथा लोकमत का निर्माण करके लोकतत्र के क्रियान्वय को सफल बनाने मे सहायक होते है। राजनैतिक दल शासन सूत्र के अग नही होते, फिर भी शासन सूत्र के सचालन मे वे अत्यन्त ही महत्वपूण योग देते है। स्विटजरलैण्ड के लोकतत्र मे भी राजनतिक दलो का बडा महत्व है। प्रस्तुत अध्याय म हम उन्ही पर विचार करगे।

दल प्रणाली का विकास

सन् १६४८ से पहले स्विटजरलैण्ड मे केवल तीन राजनैतिक दल—उदार दल (Liberals), क्रान्तिकारी दल (Radicals) तथा कथोलिक (Catholic)—थे। उदारदल का निर्माण उन लोगो ने किया था, जो बुद्धिजीवी, श्रमिक तथा किसान थे। ये लोग उस सामन्तिक व्यवस्था के विरोधी थे, जिसकी स्थापना सन् १८१५ के समझौते (The Pact of 1815) द्वारा हुई थी। सन् १८३० म उदारदल के प्रयत्नो के फलस्वरूप अधिकाश कन्टनो मे ऐसी व्यवस्था स्थापित हुई जिसम सभी को राजनतिक स्वतत्रता प्राप्त थी।

सन् १८३२ म उदारदल का ही एक भाग उससे अलग हो गया तथा उसने अपना सगठन क्रान्तिकारी दल के नाम से एक ऐसे लोकतत्रात्मक राष्ट्रीय राज्य की

स्थापना के उद्देश्य से किया, जो सवत्र व्यक्ति का राजनतिक स्वतत्रता प्रदान कर सके। उदारदल व क्रातिकारी दलो का विरोध करने के लिये कथोलिक दल का सगठन किया गया। यह पारस्परिक विरोध इतना बढा कि उसके परिणामस्वरूप साउण्डरबण्ड (Sounderbund) का युद्ध हुआ।

सन् १८४८ मे जब नये सविधान का निर्माण हुआ, तो उदारदल तथा क्राति कारी दल दोनो ने मिलकर उसे प्रगति का प्रतीक बनाने का प्रयत्न किया। काफी हद तक वे उसमे सफल भी हुए।

पर सन् १८४८ के सविधान के निर्माण के पश्चात् उदारवादी व क्रातिकारी साथ साथ न रह सके, क्योकि उदारवादी उन सुधारो का समथन न कर सके, जिन्हे क्रातिकारी करना चाहते थ। सुधारो का समथक होने के कारण क्रातिकारी दल को जनता का समथन मिला तथा उस समथन के आधार पर क्रातिकारी दल ने सविधान मे सन् १८७४ का सशोधन कराया।

इसके बाद क्रातिकारी दल का प्रभुत्व सन् १९१६ तक चलता रहा, यद्यपि इस बीच म सन् १८६० म देश के राजनतिक मच पर समाजवादी दल (Socialistic Party) का भी अभ्युदय हुआ। सन् १९१६ मे एक जनमत सग्रह द्वारा जनता ने व्यवस्थापिका म प्रतिनिधित्व के लिय आनुपातिक प्रतिनिधित्व (Proportional Representation) की प्रणाली स्वीकार की, जिसके परिणामस्वरूप सन् १९१६ के चुनाव हुये। इन चुनावो के परिणामस्वरूप स्विटजरलैण्ड की राजनतिक दल प्रणाली का रूप बहुदल प्रणाली (Multi Party System) का हो गया तथा कथालिक, उदारवादी, क्रातिकारी व समाजवादी दलो के अतिरिक्त किसानो (Farmers), कारीगरो (Artisans) व नागरिकों (Citizens) का एक और दल अस्तित्व म आया, जिसका उद्देश्य स्विटजरलैण्ड के किसानो व श्रमिक वग का उद्धार करना था। इस समय स्विटजरलण्ड की दल प्रणाली का जो बहुदलीय रूप बना, वह अब तक चला आ रहा है तथा किसी भी एक दल को इतना प्रभुत्व प्राप्त नही हुआ है कि उसे शासन सत्ता का एकाधिकार प्राप्त हो सकता। इस बीच मे दो अन्य राजनैतिक दल भी अस्तित्व म आ गये हैं, जिनके कारण स्विटजरलण्ड के राजनतिक दलो की सख्या म दो की वद्धि और हो गई है। इन दो नये दलो म एक स्वतत्र दल (Independent Party) है, जिसका उद्देश्य देश के आर्थिक जीवन को राजकीय नियत्रण से मुक्त करना है। दूसरा दल साम्यवादी दल (Communist Party) है, जिसका उद्देश्य स्वतत्र दल के उद्देश्य के बिलकुल विपरीत है।

राष्ट्रीय परिषद (National Council), राज्य परिषद (Council of States) तथा सघीय परिषद (Federal Council) म सन् १९१६ से सन् १९५६ तक क्या स्थिति रही, इस हम अगले पृष्ठ पर दिये हुये अको से देख सकते हैं।

राष्ट्रीय परिषद मे विविध दलो का प्रतिनिधित्व

निर्वाचन का वर्ष	कथोलिक दल	क्रातिकारी दल	समाज-वादी दल	कृषक दल	स्वतन्त्र दल	उदार दल	साम्यवादी दल	योग
१९१९	४१	६२	४१	२५	०	९	०	१८९
१९२२	४४	५८	४३	३५	०	१०	०	१९८
१९२५	४२	५९	४९	३०	०	७	३	१९८
१९२८	४६	५८	५०	३१	०	६	०	१९८
१९३१	४४	५२	४९	३०	०	६	०	१८७
१९३५	४२	४८	५०	२१	७	७	०	१८७
१९३९	४३	५१	४५	२२	९	६	०	१८७
१९४३	४३	४७	५६	२३	५	८	०	१९४
१९४७	४४	५२	४८	२१	९	७	७	१९४
१९५१	४८	५१	४९	२३	१०	५	५	१९६
१९५५	४७	५०	५३	२२	१०	५	४	१९६
१९५९	४७	५१	५१	२३	१०	५	३	१९६

राज्य परिषद मे विविध दलो का प्रतिनिधित्व

निर्वाचन का वर्ष	कथोलिक दल	क्रातिकारी दल	समाज-वादी दल	कृषक दल	स्वतन्त्र दल	उदार दल	साम्यवादी दल	योग
१९१९	१७	२३	०	१	०	२	०	४४
१९२२	१७	२३	१	१	०	१	०	४४
१९२५	१८	२१	२	१	०	१	०	४४
१९२८	१८	२०	०	३	०	१	०	४४
१९३१	१८	१९	२	३	०	१	०	४४
१९३५	१९	१५	३	३	०	२	०	४४
१९३९	१८	१४	३	४	०	२	०	४४
१९४३	१९	१२	५	४	०	२	०	४४
१९४७	१८	११	५	४	०	२	०	४४
१९५१	१८	१२	४	३	०	३	०	४४
१९५५	१७	१२	[illegible]	३	०	३	०	४४
१९५९	१७	१३	४	३	०	३	०	४४

संघीय परिषद में विविध दलों का प्रतिनिधित्व

वर्ष	क्रांतिकारी दल	उदार दल	कैथोलिक दल	कृषक दल	समाजवादी दल
१८४८–१८९०	(क्रांतिकारी व उदार दलों की मिली जुली सरकार रहा)				
१८९०	६	१	—	—	—
१८९१	६	—	१	—	—
१९१९	५	—	२	—	—
१९२९	४	—	२	१	—
१९४३	३	—	२	१	१
१९५३	४	—	२	१	—
१९५४	३	—	३	१	—
१९५९	२	—	२	१	२

विविध दलों की नीतियां

जिस देश में बहुदल प्रणाली होती है, वहां दलों की नीतियों में दृष्टिकोण सम्बन्धी अत्यधिक व्यापक अन्तर साधारणतः नहीं होते। स्विटजरलैण्ड के विविध राजनैतिक दलों के विषय में भी मोटे रूप से यही बात कही जा सकती है, क्योंकि वहाँ भी इतने अधिक राजनैतिक दलों का अस्तित्व इसीलिये सम्भव है कि उनका निर्माण दृष्टिकोण सम्बन्धी थोड़े थोड़े अन्तर को लेकर हुआ है। यद्यपि जैसा कॉडिंग्स ने कहा है "स्विटजरलैण्ड के दलों की विचारधारा तथा उनके सामाजिक संगठन में कोई अति उग्र प्रकार के अन्तर नहीं है,"[1] तथापि जिन नीतियों का प्रतिपादन वहाँ के विविध दल करते हैं, उनका विवेचन हम निम्न प्रकार कर सकते हैं।

कैथोलिक दल

कैथोलिक दल जिसे कैथोलिक रूढ़िवादी दल (Catholic Conservative Party) भी कहते हैं, स्विटजरलैण्ड का एक अत्यन्त प्रमुख दल है। सांडरबण्ड के युद्ध के समय से यह दल कैथोलिक चर्च की रीतियों व नीतियों की रक्षा करने के लिये सदा प्रयत्नशील रहा है। चूंकि ग्रामीण कैंटनों में कैथोलिक चर्च का प्रभाव अधिक है, अतः इस प्रभाव को बनाये रखने के लिये यह दल कैंटनों के अधिकारों का समर्थक और संघ में शक्ति के केन्द्रीकरण का विरोधी रहा है। इसके अतिरिक्त

---

1 There are no extreme differences in the philosophy and social composition of the Swiss parties —*Coddings*

यह दल सदा इस बात के लिये भी प्रयत्नशील रहा है कि स्विटजरलैण्ड के सविधान से वे भाग निकल जाय, जो चच के क्रियाकलाओ पर प्रतिबन्ध लगाते हैं।

समाजवाद के आधुनिक युग म भी कैथोलिक दल व्यक्ति की स्वतन्त्रता के उस रूप का समथन करता है, जिसके अतगत व्यक्तिगत सम्पत्ति सम्बन्धी अधिकार को असीमित माना जाता है। वह इस बात को पसन्द नही करता कि लोककल्याण के नाम पर व्यक्ति का व्यक्तिगत सम्पत्ति सम्बन्धी अधिकार से वचित किया जाय तथा उस पर किसी प्रकार के प्रतिब ध लगाये जायें। मूलरूप से इस दृष्टिकोण के होते हुये भी दल को समय की माग के साथ चलना पडा है तथा श्रमिको के अधिकार, कुटुम्ब का भत्ता तथा श्रमिक सघो का प्रोत्साहन जैसी बाता ने भी दल के कायक्रम मे स्थान पा लिया है। समय की माग के कारण दल को अपना नाम तक बदलना पडा है तथा वह अपने को अब कथालिक रूढिवादी दल (Catholic Conservative Party) के स्थान पर क्रिश्चियन समाजवादी रूढिवादियोका दल (Christian Social Conservative Party) कहता है। आधुनिकता की ओर जो कुछ झुकाव अब इस दल मे आया है, उसके होते हुये भी उसकी नीति का मूल रूढिवादिता (Conservatism) ही है।

क्रान्तिकारी दल

क्रान्तिकारी दल (Radical Party) स्विटजरलैण्ड का वह राजनतिक दल है, जिसे कैथोलिक व समाजवादी दलो के बीच का दल कहा जा सकता है। बीच का दल होने के कारण इसकी स्थिति ऐसी है कि किन्ही मामलो मे यह कैथोलिक दल का साथ देता है तो किन्ही मामलो मे यह समाजवादी दल का साथ देता है। यह दल इस प्रकार न तो अत्यधिक रूढिवादिता का और न अत्यधिक प्रगतिशीलता का समथक है।

प्रारम्भ म इस दल की नीति का मूल यह था कि केन्द्र म सरकार शक्तिशाली हो, व्यवस्थापन समाजवादी हो तथा प्रत्यक्ष लोकतन्त्र का प्रयोग अधिक से अधिक हो। सन् १८७४ का सवधानिक सशोधन मुख्य रूप स इसी दल का काय था तथा उसके द्वारा उसने अपनी नीति को ही क्रियान्वित किया था। पर उसके बाद से उसकी केन्द्रीयकरण की नीति म कुछ अतर आ गया है तथा मूलरूप स शक्तिशाली केन्द्रीय सरकार का समथक होते हुये भी दल अब इस बात के पक्ष मे नही है कि कन्टनो के अधिकार अब और कम किये जायें। वस्तुत अब दल की नीति यह है कि जो अधिकार केन्द्र को प्राप्त ह, उनका प्रयाग वह जहा तक सम्भव हो कैन्टनो के साथ करे। प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के प्रयोग क क्षेत्र म अब दल की नीति व्यवस्थापन सम्बन्धी आरम्भक (Legislative Initiative) की व्यवस्था और करने की है और उसके लिये वह लगातार प्रयत्नशील है।

इस दल ने सदा से इस बात का भी समथन किया है कि सब को धम सम्बन्धी

स्वतन्त्रता हो तथा इस कारण सदा ही यह दल कथालिक चर्च की शक्ति की बढ़ोतरी तथा धार्मिक स्वतन्त्रता में हस्तक्षेप का विरोधी रहा है।

समाजवादी दल

समाजवादी दल (Socialist Party) का उदय यद्यपि एक ऐसे दल के रूप में हुआ था जो अति उग्रवादी था तथापि अब उसका रूप वैसा नहीं रहा है। अब उसकी नीति में इस बात पर बल नहीं दिया जाता कि समाज समाजवादी हो तथा राजनैतिक शक्ति प्रमुख रूप से श्रमिकों के हाथ में हो। उसकी नीति में अब व्यक्ति की स्वतन्त्रता को मान्यता प्राप्त है तथा वह यह मानता है कि मिश्रित अर्थ व्यवस्था (Mixed Economy) से व्यक्ति व समाज दोनों का ही कल्याण हो सकता है। अपने सन् १९५९ के कार्यक्रम में दल ने यह स्पष्ट स्वीकार किया है कि "वंश तथा सम्पत्ति सम्बन्धी भेदभाव के बिना प्रत्येक व्यक्ति अपनी प्रतिभा व योग्यता का विकास करने के लिए स्वतन्त्र होगा।[1] दल के विचार में इस उद्देश्य की पूर्ति के लिये यह पर्याप्त होगा कि महत्वपूर्ण अर्थव्यवस्था सम्बन्धी प्रश्नों के निर्णय में व्यक्ति की इच्छा का उचित आदर प्राप्त हो। दल का उद्देश्य पूँजीवादी अर्थव्यवस्था को समाप्त करने के स्थान पर उसको दोषों से मुक्त करना है तथा इस उद्देश्य की पूर्ति दल के विचार से मिश्रित अर्थव्यवस्था के माध्यम से सरलता से हो सकती है।

जो कुछ ऊपर कहा गया है, उसे अपना आधार मानते हुये समाजवादी दल श्रमिकों के काम के घण्टे कम हों, उन्हें पूरे समय काम करने का अवसर प्राप्त हो, सामाजिक सुरक्षा सबको सुलभ हो इस प्रकार के कार्यों को अपने कार्यक्रम में स्थान देता है। वह इस बात का भी समर्थन करता है कि संगठित वार्ता द्वारा जहाँ तक सम्भव हो, श्रमिकों को अपनी दशा सुधारने के प्रयत्न करने की स्वतन्त्रता होनी चाहिये तथा राज्य का हस्तक्षेप तभी होना चाहिये, जब संगठित वार्ता असफल हो जाये। संघ को सीधा कर लगाने का अधिकार हो, स्त्रियों को मताधिकार प्राप्त हो तथा स्विटजरलैण्ड संयुक्त राष्ट्र संघ का सक्रिय सदस्य बने, इन बातों का समर्थन भी समाजवादी दल करता है।

कृषक दल

उक्त तीन प्रमुख राजनैतिक दलों के अतिरिक्त कृषक दल (Farmers Party) उन अन्य दलों में से है जो स्विटजरलैण्ड के छोटे छोटे दल हैं। कृषक दल छोटे-छोटे दलों में सबसे प्रमुख है। उसके २३ सदस्य राष्ट्रीय परिषद (National Council) में तथा ३ सदस्य राज्य परिषद (Council of States) में हैं। दल का प्रमुख ध्येय किसानों, कारीगरों तथा स्विटजरलैण्ड के मध्यम वर्ग की दशा

1 Every man irrespective of his origin and possessions shall be free to develop his faculties and capacities
—*Party Programme as Adopted at a Party-congress in 1959*

का सुधार करना है। नीति सम्बन्धी घोषणाओं के बजाय दल उन कार्यों के करने में अधिक विश्वास करता है, जिनके द्वारा कृषकों, कारीगरों, श्रमिकों तथा अन्य मध्यम वर्ग के लोगों की दशा सुधर सके। सिद्धान्ततः दल यह स्वीकार नहीं करता कि राज्य देश के आर्थिक जीवन में हस्तक्षेप करे, फिर भी व्यवहार में उसका सदा यह प्रयत्न रहा है कि किसानों को राज्य की ओर से सहायता प्रदान की जाये, बाहर से आने वाले उत्पादन की वस्तुओं पर भारी कर लगें तथा किसानों को उचित लाभ मिलता रहे, इसके लिये राज्य खेती के उत्पादनों के मूल्यों का निर्धारण करे।

स्वतन्त्र दल

स्वतन्त्र दल (Independent Party) स्विटजरलैण्ड के छोटे-छोटे दलों में से एक अन्य दल है। इसकी राजनतिक शक्ति कुछ अधिक नहीं है, फिर भी उसके नेतागण अपनी वक्तृता द्वारा दल के उद्देश्य को पूरा करने के लिये सदा प्रयत्नशील रहे हैं। जसा इस सम्बन्ध में काडिंग्स ने कहा है 'स्वतन्त्र दल अपनी वक्तृता द्वारा वास्तविक राजनतिक शक्ति की कमी को पूरा कर लेता है।'[1] दल का प्रमुख उद्देश्य उपभोक्ताओं के हितों की रक्षा करना तथा देश के आर्थिक जीवन में राजकीय हस्तक्षेप का विरोध करना है। दल इस बात के लिये सदा प्रयत्नशील रहता है कि उपभोक्ता के हित का ध्यान अधिकारियों को सदा बना रहे तथा वे उससे विमुख होकर शासन की नीतियों का सचालन न करें।

उदारवादी दल

उदारवादी दल (Liberal Party), जिसने क्रान्तिकारी दल (Radical Party) के साथ सन् १८४८ के सविधान के श्रीगणेश के समय शासन सँभाला था, अब एक नगण्य-सा दल है। उसकी नीति अब भी प्रोटस्टेण्ट समर्थक तथा रूढ़िवादी है, यद्यपि इसका परिणाम यह हुआ है कि दल की शक्ति लगातार समाप्ति की ओर जा रही है। दल की शक्ति बिलकुल समाप्त न हो जाय, इससे बचने के लिये कुछ लोगों ने इसे उदारवादी लोकतन्त्रीय सघ (Liberal Democratic Union) का नाम दिया है।

साम्यवादी दल

साम्यवादी दल (Communist Party) स्विटजरलैण्ड का एक छोटा दल है, जो कभी भी अत्यधिक उन्नति नहीं कर सका है। सन् १६४० से १६४५ तक इस पर प्रतिबन्ध रहा तथा उसके बाद इस दल ने अपना नाम श्रमिक दल (Labour Party) रख लिया है। इसकी नीति मुख्यतः पुराने साम्यवाद पर आधारित रही है और यही कारण है कि इस देश से कभी भी कोई महत्वपूर्ण समर्थन नहीं मिला है।

---

[1] 'The Independent Party makes up in articulation for what it lacks in actual political power —Coddings

दल प्रणाली का मूल्यांकन

स्विटजरलैण्ड की दल प्रणाली उस तरह की विशालकाय दल प्रणाली नहीं है, जिस प्रकार वह अमरिका इंगलैंड तथा भारतवर्ष में है। अमेरिका व इंगलैंड में प्रमुख रूप से दो ही राजनैतिक दलों की प्रभुता है तथा उन्हें हम द्विदलीय प्रणाली का दृष्टान्त है। भारतवर्ष में तो अभी तक यही स्पष्ट नहीं है कि कांग्रेस के अतिरिक्त अन्य कौन सा ऐसा दल हो सकता है, जो अखिल भारतवर्षीय स्तर पर देश का शासन सँभाल सके। भारतवर्ष को इसलिए एकदलीय दल प्रणाली का देश कहा जाता है। पर स्विटजरलैण्ड में अनेक दल हैं और वह इसलिए बहुदलीय दल प्रणाली का देश कहा जाता है। स्विटजरलैण्ड एक छोटा देश है। अतः छोटे देश में छोटे-छोटे दल होने के कारण, उनके सदस्यों में ईमानदारी, सच्चे व्यवहार व उद्देश्य के प्रति लगन की अधिकता उन देशों के राजनैतिक दलों से अधिक पाई जाती है, जो आकार में बड़े हैं तथा जिनके राजनैतिक दलों का आकार भी अत्यन्त विशाल है। दलों के छोटे आकार के कारण ही स्विटजरलैण्ड के राजनैतिक दलों में वह व्यक्तिपूजा (Hero worship) प्रायः नहीं होती, जो बड़े आकार वाले देशों के बड़े राजनैतिक दलों में प्रायः हुआ करती है। दलों का आकार छोटा होने के कारण दलों के सभी लोग एक दूसरे को अति निकट से जानते हैं, अतः किसी का सम्मान कोरी नेतागीरी से नहीं, वरन् उसके कार्यकलापों से होता है।

SELECT READINGS

Coddings — The Federal Government of Switzerland
Ghosh — The Government of the Swiss Republic
Hughes — The Parliament of Switzerland
Mason — Foreign Governments
Rappard — The Government of Switzerland

२८
स्विटजरलैण्ड का लोकतंत्र

"आधुनिक शासन प्रणालियों में स्विटजरलैण्ड को प्रायः सब से अधिक लोकतंत्रीय समझा जाता है। दूसरी ओर स्विटजरलैण्ड को आधुनिक लोकतंत्रीय प्रणालियों में सबसे कम लोकतंत्रीय भी कहा जा सकता है।"

—कार्डिस

स्विटजरलैण्ड के संविधान की विशेषताओं के प्रसंग में हमने देखा था कि प्रत्यक्ष लोकतंत्र वहां के संवैधानिक ढांचे की एक बड़ी प्रमुख विशेषता है। प्रत्यक्ष लोकतंत्र के जो साधन हैं, उनका प्रयोग वस्तुतः स्विटजरलैण्ड से अधिक अन्यत्र कहीं नहीं होता। संविधान के संशोधन, महत्वपूर्ण संधियाँ तथा कानून सभी से वहाँ की जनता किसी न किसी प्रकार प्रत्यक्ष रूप से सम्बद्ध रहती है। कैन्टन व कानूनों में तो वहाँ की जनता सभी विषयों में प्रत्यक्ष रूप से सम्बद्ध रहती है तथा यही कारण है कि स्विटजरलैण्ड को आधुनिक शासन प्रणालियों में प्रायः सबसे अधिक लोकतंत्रीय समझा जाता है।

पर लोकतंत्र की उक्त अधिकता को यदि हम स्त्रियों के प्रसंग में सोचें, तो वह अधिकता शून्य में परिवर्तित हो जाती है, क्योंकि यूरोप के प्रमुख देशों में कदाचित् स्विटजरलैण्ड ही ऐसा देश है, जहाँ राष्ट्र के मामलों में तथा अधिकांश स्थानीय मामलों में स्त्रियों को मत देने का अधिकार प्राप्त नहीं है। परिणाम यह है कि स्विटजरलैण्ड के पुरुष लोकतंत्र के प्रयोग में जहाँ अन्य स्थानों के पुरुषों से अधिक भाग लेते हैं वहाँ उस देश की स्त्रियाँ अन्य देशों की स्त्रियों से कम भाग लेती हैं।

स्विटजरलैण्ड आधुनिक शासन प्रणालियों में सबसे अधिक प्रत्यक्ष लोकतंत्र का देश है, इससे हम यह नहीं समझना चाहिये कि स्विटजरलैण्ड में वैसा ही प्रत्यक्ष लोकतंत्र है, जैसा ग्रीस के नगर राज्यों में था। वस्तुतः वहाँ का लोकतंत्र केवल प्रत्यक्ष लोकतंत्र ही नहीं वरन् इंगलैण्ड जैसा अप्रत्यक्ष लोकतंत्र भी है। इसके अतिरिक्त, केवल वहीं प्रत्यक्ष लोकतंत्र है तथा और कहीं नहीं है ऐसा बात भी नहीं है, क्योंकि अमेरिका में जनमत संग्रह (Referendum) तथा आरम्भक (Initiative) दोनों ही का प्रयोग वहाँ के कुछ राज्यों में होता है। पर फिर भी यदि स्विटजर-

लण्ड को प्रत्यक्ष लोकतन्त्र का घर कहा जाता है, तो उसका कारण यही है कि वहाँ उसका व्यापक व सफल दोनों प्रकार का ही प्रयोग किया जाता है। वस्तुतः जैसा लार्ड ब्राइस ने कहा है "लोकतन्त्र के विद्यार्थी के लिये स्विटजरलण्ड की व्यवस्था में कोई भी वस्तु (प्रत्यक्ष लोकतन्त्र से बढ़कर) अधिक शिक्षाप्रद नहीं है, क्योंकि इसमें असंख्य लोगों की आत्माओं की झाँकी मिलती है। निर्वाचित संस्थाओं के द्वारा छिन्न भिन्न किये हुये रूप में नहीं वरन् प्रत्यक्ष रूप में उनके विचार व उनकी भावनाओं का दर्शन होता है।'[1] स्विटजरलण्ड में जनमत संग्रह (Referendum) व आरम्भक (Initiative) का प्रयोग वस्तुतः अन्य देशों में अधिक होता है और यही कारण है कि जान ब्राउन मेसन ने कहा है कि "स्विटजरलैण्ड के लोगों ने जनमत संग्रह व आरम्भक का प्रयोग इतना बढ़ा लिया है कि वे वस्तुतः स्विटजरलैण्ड की प्रणालियाँ बन गई हैं।[2]

स्विटजरलैंड के प्रत्यक्ष लोकतन्त्र का आधार

इस सम्बन्ध में यह प्रश्न उठना स्वाभाविक है कि स्विटजरलण्ड में ही प्रत्यक्ष लोकतन्त्र इतना अधिक सम्भव क्यों हो सका है। वस्तुतः इसका कारण है। स्विटजरलण्ड में वस्तुतः ऐसा आधार पाया जाता है जिसमें प्रत्यक्ष लोकतन्त्र इतना पनप सका है यहाँ इस आधार के सैद्धान्तिक व व्यावहारिक दो पक्ष हैं।

सैद्धान्तिक पक्ष

स्विटजरलण्ड के लोकतन्त्र के आधार का सैद्धान्तिक अथवा वैचारिक पक्ष वहाँ के लोगों की भावना तथा उनके विश्वास व मान्यताएँ हैं। जैसा पहले भी कहा जा चुका है स्विटजरलण्ड के लोगों की यह मान्यता है कि प्रभुसत्ता प्रत्यक्ष व स्पष्ट रूप से जनता में निहित रहनी चाहिये। यही कारण है कि स्विटजरलैण्ड में अप्रत्यक्ष लोकतन्त्र की व्यवस्था भी ऐसी रखी गई है कि दिन प्रतिदिन का कामकाज प्रतिनिधि करें, पर अन्तिम सत्ता प्रत्यक्ष तथा स्पष्ट रूप से जनता के हाथ में रहे। यही कारण है कि वहाँ अनेक बातों में जनमत संग्रह (Referendum) की व्यवस्था रखी गई है तथा आरम्भक (Initiative) की व्यवस्था द्वारा अनेक विषयों में जनता ने स्वयं पहल करने का अधिकार अपने हाथ में रखा है। स्विटजरलण्ड की जनता वस्तुतः इस बात को बिलकुल पसन्द नहीं करती कि कोई भी व्यक्ति या व्यक्तिसमूह अधिनायकीय

---

1 Nothing in Swiss arrangement is more instructive to the student of democracy for it opens a window into the soul of the multitude Their thoughts and feelings are seen directly and not refracted through the medium of elected bodies

—*Bryce*

2 The Swiss have developed referendum and initiative to such an extent that they have become virtually the Swiss institutions '

—*John Brown Mason*

शक्ति वाला हो जाय तथा यही कारण है कि उन्होंने ऐसी किसी व्यवस्था को मान्यता नहीं दी है, जिससे कोई भी प्रतिनिधि संस्था मनमानी करने तथा अधिनायक की तरह व्यवहार करने का अवसर पा सके। जैसा आन्द्रे सीगफ्राइड ने कहा है स्विटजरलैण्ड में "लोकतंत्र प्रत्यक्ष रहता है तथा स्विटजरलैण्ड के लोग जब किसी अधिकार को अपने किन्हीं प्रतिनिधियों को देते हैं, तो वे उसे छोड़ नहीं देते। जनमत संग्रह (Referendum) के द्वारा अन्तिम बात तथा लोकप्रिय आरम्भक (Initiative) की विधि द्वारा कदाचित पहली बात कहने का अधिकार वे सदा अपने पास सुरक्षित रखते हैं।"[1]

व्यावहारिक पक्ष

स्विटजरलैण्ड में प्रत्यक्ष लोकतंत्र होने का व्यावहारिक आधार उस देश की स्थिति है। स्विटजरलैण्ड एक छोटा सा देश है, जो अत्यन्त घने बसे हुए कैंटनों में बटा हुआ है। इस कारण भी वहाँ ऐसा सम्भव हो सका है कि सभी नागरिक प्रशासन के कार्य में सीधे रूप से हाथ बटा सकते हैं। अमेरिका, रूस अथवा भारत की तरह यदि स्विटजरलैण्ड भी एक बड़ा देश होता, तो कदाचित् वहाँ प्रत्यक्ष लोकतंत्र का रूप वह नहीं रहा होता, जो इस समय है। इस प्रकार हम देखते हैं कि स्विटजरलैंड के आकार की लघुता भी एक कारण है जिसके द्वारा वहाँ प्रत्यक्ष लोकतंत्र इतने सुगम ढंग से सम्भव हो सका है।

प्रत्यक्ष लोकतन्त्र की विधियाँ

स्विटजरलैण्ड के लोग प्रत्यक्ष लोकतंत्र के नागरिकों के रूप में तीन प्रकार से अपने मतदान के अधिकार के प्रयोग द्वारा प्रत्यक्ष शासन व्यवस्था में भाग लेते हैं।

लोक सभायें

पहली विधि, जिसके द्वारा स्विटजरलैंड के लोग प्रत्यक्ष रूप से शासन कार्य में भाग लेते हैं, कैंटनों में लोक सभाओं (Landsgemeinde) के निर्माण तथा उनमें सीधे रूप से भाग लेकर करते हैं। इस प्रकार की लोक सभायें जिन कैंटनों में हैं वहाँ कैंटनों के सब स्वतन्त्र नागरिक उन सभाओं के सदस्य होते हैं। इन सभाओं की वार्षिक बैठकें होती हैं, जो साधारणतः उसी प्रकार कार्य करती हैं जिस प्रकार व्यवस्थापिका सभायें करती हैं। लोक सभाओं के माध्यम से प्रत्यक्ष लोकतंत्र के अधिकार का प्रयोग केवल कैंटनों में होता है।

जनमत संग्रह

दूसरी विधि, जिसके द्वारा स्विटजरलैण्ड के लोग अपने प्रत्यक्ष लोकतंत्र के

---

[1] "Democracy remains direct and in delegating to their representatives the Swiss people do not abdicate their power. They always reserve their right to have the last word by referendum and perhaps the first word too by means of the popular initiative procedure."
—*Andrae Siegfried*

अधिकार का प्रयोग करते हैं, जनमतसग्रह (Referendum) है। इसके माध्यम से लोग प्रत्यक्ष रूप से देश के संवैधानिक व अन्य साधारण प्रकार के कानूनों पर अपना मत प्रकट करके शासन कार्य में भाग लेते हैं। इसका प्रयोग केन्द्र व कैंटनो दोनों में ही होता है।

आरम्भक

तीसरी विधि जिसके द्वारा स्विटजरलैण्ड के लोग अपने प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के नागरिक होने के अधिकार का प्रयोग करते हैं, आरम्भक (Initiative) है। इसके माध्यम से लोग प्रत्यक्ष रूप से कानूनों के मसविदा को प्रस्तुत कर सकते हैं। इसका प्रयोग भी केन्द्र व कैंटनों दोनों पर ही होता है।

केन्द्र मे प्रत्यक्ष लोकतन्त्र

जनमत संग्रह

प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के प्रयोग की पहली विधि, जिसे केन्द्र मे काम में लाया जाता है, जनमत संग्रह (Referendum) है। जनमत संग्रह भी दो प्रकार का है। पहले प्रकार का जनमत संग्रह अनिवार्य जनमत संग्रह (Compulsory) जनमत संग्रह कहलाता है और दूसरे प्रकार का जनमत संग्रह वैकल्पिक (Optional) जनमत संग्रह कहलाता है।

अनिवार्य जनमतसंग्रह (Compulsory Referendum) सन् १८४८ के संविधान द्वारा प्रचलित किया गया था। संविधान की धारा १२३ में इसके विषय में यह व्यवस्था की गई है कि 'संघ का संशोधित संविधान या उसका कोई संशोधित अंश तभी क्रियान्वित हो सकेगा, जब मत देने वाले स्विस नागरिकों का बहुमत तथा राज्यों का बहुमत उसे स्वीकार कर ले।'[1] इस प्रकार, जैसा हम देखते हैं, इस व्यवस्था के द्वारा जिस प्रकार के जनमत संग्रह की व्यवस्था की गई है उसका रूप अनिवार्य जनमत संग्रह का है। दूसरी बात जो उक्त व्यवस्था मे स्पष्ट है, यह है कि यह व्यवस्था केवल संविधान के संशोधन सम्बन्धी कानूनों के विषय में है। तीसरी बात जो उक्त धारा मे स्पष्ट है, यह है कि संशोधन तभी पूरा हुआ समझा जाता है जब उसे स्विटजरलैण्ड के उन नागरिकों के बहुमत द्वारा स्वीकार कर लिया जाय, जो उससे सम्बन्धित जनमत संग्रह मे मतदान करें तथा इसके अतिरिक्त उसे कैंटनों के बहुमत द्वारा भी स्वीकार कर लिया जाय। इसके अतिरिक्त यह जनमत संग्रह पूरे संविधान के संशोधन के विषय मे भी हो सकता है और उसके किसी अंग के संशोधन के विषय मे भी हो सकता है। इस प्रकार चूंकि यह जनमतसंग्रह

---

1 'The revised Federal Constitution or the revised part thereof shall enter into force when it has b en accepted by the majority of the Swiss citizens taking part in the vote thereon and by the majority of states —*Article 123 of 1848 Constitution*

अनिवार्य है तथा इसका सम्बन्ध संविधान से है, इसे अनिवार्य संवैधानिक जनमत संग्रह (Compulsory Constitutional Referendum) कहा जाता है।

वैकल्पिक जनमत संग्रह (Optional Referendum) की व्यवस्था संघ के कानूनों के लिये सन् १८७४ मे की गई थी। संविधान की ८९वी धारा के अनुसार संघ के सब कानूनो तथा सब पर लागू होने वाले सब अध्यादेशो (Arretes) के लिये यह आवश्यक है कि उन्हे जनमत संग्रह के लिये प्रस्तुत किया जाय यदि मत देने का अधिकार रखने वाले ३०००० स्विस नागरिक या आठ कैन्टनो के ३०००० स्विस नागरिक उनके विषय म ऐसी माग करे। ऐसी मॉग के लिये ९० दिन का समय नियत है और किसी कानून या आदेश के प्रकाशन के ९० दिन के अन्दर ऐसी मॉग कर दी जाये, तो उस कानून या अध्यादेश के विषय मे जनमत संग्रह करना आवश्यक समझा जाता है।

साधारणत सभी कानून जिनके विषय मे जनमत संग्रह की माग की जाय, जनमतसंग्रह के लिये प्रस्तुत किये जाते हैं। केवल अध्यादेशो के विषय मे ऐसी व्यवस्था है कि यदि किसी अध्यादेश को व्यवस्थापिका आवश्यक (Urgent) अथवा सब पर लागू न होने वाला (not universally binding) घोषित कर दे, तो उसके विषय मे जनमत संग्रह की माग नही की जा सकती। व्यवस्थापिका प्राय उन सब कानूनो को अध्यादेश का रूप दे देती है जिनका सम्बन्ध बजट आदि से होता है तथा ऐसे अध्यादेशो को आवश्यक अथवा सब पर लागू न होने वाला घोषित करके उन्हे जनमत संग्रह से बचा लेती है, क्योकि ऐसे कानूनो पर तुरन्त अमल करना आवश्यक होता है।

कार्यपालिका व व्यवस्थापिका ऊपर दी हुई विधि से अपनी शक्ति का स्थाई दुरुपयोग न कर सकें, इसके लिये सन् १९४९ के संशोधन द्वारा यह व्यवस्था कर दी गई है कि आवश्यक व सब पर लागू न होने वाले आदेश एक वर्ष बाद स्वय समाप्त समझे जायगे, यदि उनके विषय मे वैकल्पिक जनमत संग्रह की मॉग की जाय और उन्हे उसके द्वारा स्वीकार न किया जाय। उन अध्यादेशों के विषय म, जिनके द्वारा संविधान की किसी व्यवस्था का उलघन होता हो, यह व्यवस्था कर दी गई है कि उनके प्रकाशन के एक वर्ष के भीतर जनता व कैन्टनो के द्वारा उन्हे स्वीकार अवश्य किया जाना चाहिये, अन्यथा एक वर्ष बीत जाने पर वे स्वय ही समाप्त हो जाते हैं।

वैकल्पिक जनमत संग्रह की व्यवस्था उन अन्तर्राष्ट्रीय संधियो पर लागू है, जो या तो अनिश्चित काल के लिये की जाय या जो १५ वर्ष से अधिक के लिए की जाय। उनके विषय मे जनमत संग्रह करना आवश्यक होता है, यदि ३०००० स्विस नागरिक या ८ कैन्टन उसकी मॉग करे। वैकल्पिक जनमत संग्रह के लिए जो कानून, अध्यादेश या संधि प्रस्तुत की जाती है, उसे निम्नलिखित शर्तों ...

सकता है जब उसे स्विटजरलण्ड के उन मतदाताओं के बहुमत द्वारा स्वीकृत कर लिया जाय, जो मतदान में भाग लें।

आरम्भक

प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के प्रयोग की दूसरी विधि, जिसका प्रयोग संघीय स्तर पर किया जाता है आरम्भक (Initiative) है। इसके प्रयोग की व्यवस्था केवल संवैधानिक संशोधनों के विषय में की गई है। अतः इसे संवैधानिक आरम्भक (Constitutional Initiative) भी कहा जाता है। वर्तमान व्यवस्था के अनुसार संविधान के पूरे संशोधन तथा आंशिक संशोधन दोनों के ही विषय में आरम्भक का प्रयोग किया जा सकता है। इस आधार पर आरम्भक का रूप दो प्रकार का—पूर्ण संशोधन सम्बन्धी आरम्भक (Initiative for total revision) तथा आंशिक संशोधन सम्बन्धी आरम्भक (Initiative for partial revision)—हो जाता है। दोनों ही प्रकार के आरम्भक का प्रयोग मतदान के अधिकारी ५०००० मतदाताओं द्वारा किया जा सकता है तथा उक्त संख्या में स्विस नागरिक यदि दोनों में से किसी भी प्रकार के संशोधन के लिये याचिका दें, तो उस प्रार्थना पत्र पर जनमतसंग्रह लेना आवश्यक होता है।

पूरे संशोधन के लिए प्रस्तुत आरम्भक के विषय में संविधान की व्यवस्था यह है कि यदि उसे स्विस मतदाताओं का बहुमत स्वीकार कर ले तो व्यवस्थापिका का विघटन कर दिया जाता है। नये निर्वाचन के बाद जिस व्यवस्थापिका का निर्माण होता है, वह प्रस्तुत याचिका के अनुसार संविधान को संशोधित करके उस पर लोगों की स्वीकृति लेती है।

आंशिक संशोधन के लिये प्रस्तुत आरम्भक के विषय में संविधान की व्यवस्था यह है कि वह पूरे विधेयक के रूप में भी (formulated) और मोटे सुझावों के रूप में भी (unformulated) दिया जा सकता है। आंशिक संशोधन का आरम्भक जब मोटे सुझावों के रूप में दिया जाता है और यदि व्यवस्थापिका उससे सहमत होती है तो वह सुझावों के अनुसार संशोधन तैयार करती है और उस पर जनता व कैंटनों का मत लेती है। यदि व्यवस्थापिका उन सुझावों से सहमत नहीं होती, तो उन सुझावों पर जनमत संग्रह लिया जाता है। सुझावों पर लिये गये जनमत संग्रह में केवल जनता का मत लिया जाता है कैंटनों का मत नहीं लिया जाता। इस जनमत संग्रह के परिणामस्वरूप यदि बहुमत सुझावों के पक्ष में आता है तो व्यवस्थापिका को इस बात के लिये बाध्य होना पड़ता है कि वह उन सुझावों के अनुसार संशोधन का विधेयक बनाये और उस पर लोगों व कैंटनों का मत ले।

आंशिक संशोधन की याचिका यदि संशोधन के विधेयक के साथ प्रस्तुत की जाती है तो पहले संघ के चांसलर का कार्यालय इस दृष्टि से उसकी जाँच करता है कि उस पर किये गये हस्ताक्षर वास्तविक व छः महीने के भीतर किये हुए हैं। इस जाँच के ठीक परिणाम के बाद व्यवस्थापिका उस पर तीन प्रकार से कार्य

करती है। यदि वह उस विधेयक से सहमत होती है तो वह उस पर जनता व कैन्टनों का मत लेती है। यदि वह उस विधेयक से सहमत नही होती, तो या तो वह उस विधेयक को अपनी इस सिफारिश के साथ कि जनता उसे स्वीकार न करे जनता का मत लेने के लिये प्रस्तुत कर देती है और या अपनी ओर से तैयार किये हुये किसी अन्य विधेयक के साथ उस जनता का मत लेने के लिये प्रस्तुत करती है। उस दशा में जब व्यवस्थापिका संशोधन सम्बन्धी विधेयक के विषय मे अपनी सहमति का या असहमति का निश्चय न कर सके, संविधान की व्यवस्था यह है कि संघ के चान्सरी कार्यालय से प्राप्त होने के बाद तीन वर्ष के भीतर उस उस विधेयक को जनता तथा कैन्टनों का मत लेने के लिये अनिवार्यत प्रस्तुत करना होगा।

इस सम्बन्ध में यह स्मरणीय है कि साधारण कानूनों के विषय मे आरम्भक (Initiative) की व्यवस्था नही है। फिर भी स्विटजरलैण्ड के लोग संवैधानिक संशोधनों के नाम में साधारण कानूनों में भी सम्बन्धित प्रस्ताव प्रस्तुत करते है। वृद्धावस्था का बीमा जानवरों का काटा जाना गेहूँ की पैदावार की वृद्धि आदि से सम्बन्धित अनेक ऐसे प्रस्ताव संविधान के संशोधन के नाम से प्रस्तुत किये हैं और उनमें से अनेक संविधान का अंग बन चुके है।

कैन्टनो मे प्रत्यक्ष लोकतन्त्र

स्थानीय लोक सभायें

जैसा पहले कहा गया है, कैन्टनों में प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के प्रयोग की तीनों ही विधियाँ काम मे लाई जाती है। पहली विधि जिसके माध्यम से प्रत्यक्ष लोकतन्त्र का प्रयोग जनता द्वारा कैन्टनो मे किया जाता है स्थानीय सभाओं (Landsgemeinde) का निर्माण है। इस प्रकार की लोक सभायें जो प्रत्यक्ष रूप से कैन्टनों के शासन कार्य मे भाग लेती है इस समय उरी (Uri) व ग्लरस (Glarus) के दो पूरे कैन्टनो मे तथा अन्टरवाल्डिन (Unterwalden), स्वीज (Schwyz) जुग (Zug) व अपेंजिल (Appenzell) के चार आधे कैन्टनों में कार्य करती है।

इन लोक सभाओं का रूप स्वतन्त्र नागरिको की राजनतिक सभाओं का होता है, जो प्रतिवर्ष एक निर्वाचित अध्यक्ष की अध्यक्षता मे खुले में होती है। प्रत्येक वयस्क पुरुष नागरिक लोक सभा की बैठक में भाग लेने, बोलने व मत देने का अधिकारी होता है। पूरे समाज की राजनतिक सत्ता इस सभा मे निहित रहती है और यह पूर्ण प्रभुत्व सम्पन्न होती है। वह कानून बनाती है तथा उन कानूनों का पुष्टिकरण करती है जो उसके द्वारा निर्वाचित कार्यकारिणी समिति ने बनाये हो। वह अनेक उपयोगी प्रस्ताव पारित करती है तथा वित्त व अन्य सार्वजनिक कार्यों के विषय मे अनेक महत्वपूर्ण निर्णय करती है। यही कार्यकारिणी तथा शासन समितियों का चयन करती है। यही प्रमुख अधिकारियो व न्यायाधीशों की नियुक्ति करती है। लोक सभाओं की शक्तियाँ व उनके अधिकार अलग अलग कैन्टनों में के अलग अलग होते है फिर भी साधारणत वे निम्न कार्य करती हैं

१ संविधान का पूर्ण व आंशिक संशोधन,
२ कानूनों का निर्माण,
३ कर निर्धारण, ऋण लेना तथा अनुदानों की स्वीकार करना,
४ नये पदों की स्वीकृति व उनके वेतन क्रम का निर्धारण, तथा
५ कार्यपालिका व न्यायाधीशों का निर्वाचन।

इस प्रकार हम देखते हैं कि लोक सभाओं वाले कैन्टनों में प्रत्यक्ष लोकतन्त्र पूरी तरह से विद्यमान है, क्योंकि वहाँ प्रभुसत्ता का प्रयोग नागरिकों की पूरी सभा के द्वारा प्रत्यक्ष रूप से किया जाता है। जैसा लायड ने कहा है वहाँ का लोकतन्त्र वस्तुतः उस प्रकार का लोकतन्त्र है, जिसे रूसो व अन्य राजनैतिक विचारकों ने वास्तविक लोकतन्त्र माना है।[1]

जनमत संग्रह

दूसरी विधि जिसका प्रयोग प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के लिये कैन्टनों में किया जाता है, जनमत संग्रह (Referendum) की विधि है। यह विधि कैन्टनों में केन्द्र से भी अधिक प्रचलित है। जहाँ तक संविधान सम्बन्धी जनमत संग्रह (Constitutional Referendum) का प्रश्न है, वह अनिवार्य है। संविधान में किसी प्रकार का संशोधन तब तक नहीं हो सकता, जब तक उसे कैन्टनों की जनता स्वीकार न कर ले। संविधान की छठी धारा में इस सम्बन्ध में स्पष्ट व्यवस्था दी हुई है। उसके अनुसार संघ कैन्टनों के संविधानों की सुरक्षा के लिए जिम्मेदार है। यदि कोई संविधान कैन्टन के लोगों द्वारा स्वीकार किया जा चुका हो अथवा यदि बहुमत द्वारा उसे संशोधित कर दिया गया हो, तो उसे मान्यता देने के लिये संघ उत्तरदायी है।

कैन्टनों में जनमत संग्रह की व्यवस्था साधारण कानूनों के लिये भी है। दस पूरे व एक आधे कैन्टन में वह अनिवार्य (Compulsory) है तथा आठ पूरे तथा एक आधे कैन्टन में वह वैकल्पिक (Optional) है।

कुछ कैन्टनों में वित्त सम्बन्धी मामलों के लिये भी जनमत संग्रह की व्यवस्था है। विधान की व्यवस्था है कि १ लाख या उससे अधिक फ्रैंक के एक व्यय के लिये तथा २ लाख या उससे अधिक के प्रतिवर्ष के व्यय के लिये जनता की स्वीकृति ली जानी चाहिये। इसका तात्पर्य है कि विशेष व्यय की योजनाओं से सम्बन्धित कानूनों पर जनमत संग्रह करने की व्यवस्था भी कुछ कैन्टनों में प्रचलित है।

---

1 Llyod has thus observed in this connection The sovereign power of the people is directly exercized in all the critical acts of the Government by the full assembly of the citizens forming the largest and the most conspicuous example of what Rousseau and certain other political philosophers regard as the only demo cracy —Llyod

आरम्भक

तीसरी विधि, जिसके द्वारा कैंटनो मे जनता प्रत्यक्ष लोकतंत्र सम्बन्धी अपने अधिकारो का प्रयोग करती है, आरम्भक (Initiative) है। केवल जिनवा को छोडकर, जहाँ केवल संवैधानिक आरम्भक (Constitutional Initiative) की ही व्यवस्था है, अन्य सब कैंटनो मे संवैधानिक व व्यवस्थापन सम्बन्धी दोनो ही प्रकार के आरम्भक की व्यवस्था प्रचलित है। दोनो मे अन्तर केवल इतना है कि संविधान सम्बन्धी आरम्भक के लिये अधिक व व्यवस्थापन सम्बन्धी आरम्भक के लिये कम लोगो के हस्ताक्षरो की आवश्यकता पडती है। उदाहरणार्थ बर्न मे संविधान सम्बन्धी आरम्भक को १५०० व व्यवस्थापन सम्बन्धी आरम्भक को १२०० मतदाता प्रस्तुत कर सकते हैं। किन्ही किन्ही कैंटनो मे दोनो ही प्रकार के आरम्भको के लिये बराबर मतदाताओ के हस्ताक्षरो की आवश्यकता पडती है। उदाहरणार्थ वाड फ्रीबर्ग कैंटनो मे दोनो प्रकार के आरम्भको के लिये ६००० मतदाताओ के हस्ताक्षरो की आवश्यकता पडती है।

प्रत्यक्ष लोकतन्त्रीय व्यवस्था का मूल्यांकन

स्विटजरलैण्ड मे जिस प्रकार के प्रत्यक्ष लोकतंत्र की व्यवस्था है, उसकी प्रशंसा भी की गई है तथा आलोचना भी की गई है। प्रशंसा व आलोचना दोनो ही सैद्धान्तिक दृष्टि से भी की गई है और व्यावहारिक दृष्टि से भी। अतः उसके मूल्यांकन मे प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के पक्ष व विपक्ष मे जो कुछ कहा जाता है, उसे देखते हुए यह देखेंगे कि स्विटजरलैण्ड मे वस्तुस्थिति क्या है।

प्रत्यक्ष लोकतंत्र का पक्ष

सैद्धान्तिक दृष्टि से प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के पक्ष मे जो कुछ कहा जाता है, उसका विवेचन हम निम्न प्रकार कर सकते है

१ प्रत्यक्ष लोकतंत्र की व्यवस्था मे जनमत संग्रह व आरम्भक की विधियो से लोग लोकतंत्र मे सक्रिय भाग लेने लगते हैं। लोकतन्त्र के सुप्त भागीदार न रह कर, वे अरस्तू की भावना के सक्रिय नागरिक बन जाते है। प्रभुसत्ता लोगो की आन्तरिक शक्ति ही नही रहती, वरन् वह एक प्रयोगात्मक शक्ति बन जाती है तथा जनता का रूप एक तीसरे व्यवस्थापन सदन का हो जाता है।

२ प्रत्यक्ष लोकतंत्र का जो रूप होता है, उसके कारण सरकार जनता का ध्यान रखने वाली और उसके प्रति उत्तरदायी बनी रहती है। वह अपनी शक्ति का दुरुपयोग नही कर सकती क्योकि वह जानती है कि उसके कार्यों पर जनता अपनी प्रतिक्रिया जनमत संग्रह द्वारा उसके प्रतिकूल व्यक्त कर सकती है। वह यह भी जानती है कि यदि वह जनता की आवश्यकताओ के प्रति लापरवाह रहेगी, तो जनता आरम्भक द्वारा उसे वह करने के लिये बाध्य कर देगी, और वह करना पडेगी। परिणाम यह होता है कि जनता व सरकार एक दूसरे के निकट रहते है और इस प्रकार वास्तविक रूप मे ऐसी सरकार बनती है, जिस जनता की जनता के लिये तथा जनता के द्वारा बनी हुई सरकार कहा जा सकता है। बोजोर ने ऐसे

कहा है कि "प्रत्यक्ष लोकतन्त्र लोगो की इच्छा जानने का सबसे निश्चित ढग तथा जनमत संग्रह राजनैतिक वातावरण का एक अत्यन्त अच्छा मापयन्त्र है।'[1]

३ प्रत्यक्ष लोकतन्त्र की व्यवस्था लोगो को राजनैतिक शिक्षा प्रदान करने का उपयोगी काय करती है। इससे लोगो मे सावजनिक विषयो के प्रति चैतन्यता तथा अपने प्रति आत्मविश्वास ही उत्पन्न नही होता, वरन् उनमे उत्तरदायित्व की भावना व देशभक्ति का भी आविर्भाव होता है। प्रत्यक्ष लोकतन्त्र वस्तुत व्यक्ति को लोकतन्त्रात्मक बनाने का सर्वोत्तम साधन है।

४ प्रत्यक्ष लोकतन्त्रीय व्यवस्था म वहा जो कानून बनत ह, उन्ह वहा की जनता का नैतिक समर्थन प्राप्त होता है और इसलिये उ ह जनता खुशी म मानती है।

५ प्रत्यक्ष लोकतन्त्र की व्यवस्था से सरकार के कार्यों को लोकतन्त्रात्मक आधार ही नहीं मिलता, वरन् वह अत्यधिक उथल पुथल भी नही होने देती, क्योकि जनता सरकार के प्रत्येक कानून व उसके प्रत्येक काय को व्यावहारिकता की दृष्टि से देखकर अपनी अस्वीकृति या स्वीकृति प्रदान करती ह।

प्रत्यक्ष लोकतन्त्र का विपक्ष

सिद्धान्त रूप स प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के विपक्ष म जो कुछ कहा जाता है, उसका विवेचन हम निम्न प्रकार कर सकते है

१ प्रत्यक्ष लोकतन्त्र की व्यवस्था से व्यवस्थापिका के सम्मान व उसकी उत्तरदायित्व की भावना को धक्का लगता है। व्यवस्थापिका का स्थान गौण हो जाता है। वह प्रभुसत्तावान नही रहती। अत एक ओर वह अपने को हीन समझती है, तो दूसरी ओर वह लापरवाह बनती है। जनमत संग्रह की तलवार सदा उसके ऊपर लटकती रहती है। अत वह साहसपूर्वक अपना काय नही कर सकती। उसकी भावना यह रहती है कि लोग स्वय ही, जो आवश्यक होगा करेंगे। जैसा श्री डयूब्स ने कहा है "यदि आप जनमत संग्रह का प्रयोग प्रारम्भ कर दे तो संसद केवल एक सलाहकार समिति हो जाती है। उसका उत्तरदायित्व समाप्त हो जाता है क्योकि जब अन्तिम निणय जनता करती है, तो वह स्वय किसी भी बात का निश्चयात्मक निणय नही करती।[2]

२ प्रत्यक्ष लोकतन्त्र जनता पर अत्यधिक निर्भर करता है और जनता अधिकाश कुछ कर नही सकती। शासन की समस्याय बडी पचीदी व तकनीकी होती हैं। साधारण

---

1 Direct democracy is 'the surest means of discovering the wishes of the people and the referendum an excellent barometer of political atmosphere —Bonjour

2 'If you introduce the referendum Parliament becomes merely a consultative committee Its responsibility disappears because it no longer decides any thing definitely, when the people pronounce judgment in the last instance —Dubbs

जनता उन्हें समझने व उन पर मत प्रकट करने की क्षमता नहीं रखती। अपनी नासमझी के कारण वह रूढ़िप्रिय भी होती है। अत वह प्रगति के मार्ग में बाधक सिद्ध होती है। यही कारण है कि व्यग्य के रूप में प्रत्यक्ष लोकतंत्र के विषय में यहां तक कहा जाता है कि उसका अर्थ ज्ञान के स्थान पर अज्ञान तथा उत्तरदायित्व के स्थान पर अनुत्तरदायित्व को महत्व देना है।

३ प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के विषय में एक अन्य आलोचना यह भी की जाती है कि उसमें शक्ति व दायित्व का सामञ्जस्य नहीं रहता। शासन सम्बन्धी निर्णयों को अंतिम रूप देने की शक्ति जनमत संग्रह की व्यवस्था के कारण साधारण जनता में निहित रहती है, जब कि शासन संचालन का दायित्व शासनतंत्र का होता है। जनता को शक्ति प्राप्त होती है, पर उस पर कोई दायित्व नहीं होता, जबकि शासनतंत्र पर दायित्व होता है और उसे अंतिम निर्णय की शक्ति प्राप्त नहीं होती। इस सम्बन्ध में जैसा एमस ने कहा है "यह शक्ति व दायित्व का सम्बन्ध विच्छेद कर देती है।[1]

४ प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के विषय में यह कहा जाना गलत है कि वह लोगों के हृदय की बात जानने का सर्वोच्च साधन है। जब किसी विषय पर लोगों का मत लिया जाता है तो अधिकांश तो प्राय मत देने ही नहीं आते। जो आते है, वे भी अपने अधिकार का प्रयोग बडी लापरवाही से करते हैं। इसके अतिरिक्त जो भी बात मतदाताओं के समक्ष रखी जाती है उस पर उनका मत केवल हां या ना में ही हो सकता है। किसी प्रस्ताव के विषय में यदि आंशिक रूप से सहमति अथवा असहमति की बात हो, तो उसकी अभिव्यक्ति के लिये उसमें कोई गुंजाइश नहीं होती। इस प्रकार लोकतन्त्र के विषय में यह नहीं कहा जा सकता कि उसके द्वारा लोगों के हृदय की बात को सही रूप में जाना जा सकता है।

५ प्रत्यक्ष लोकतन्त्र की आलोचना इस आधार पर भी की जाती है कि इसके प्रयोग में शक्ति, समय व धन की बडी हानि होती है।

वस्तुस्थिति

प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के पक्ष व विपक्ष के विषय में जो कुछ कहा जाता है उसके विवेचन के पश्चात् अब हम यह भली भांति समझ सकते हैं कि स्विटजरलण्ड के प्रत्यक्ष लोकतन्त्र की व्यवस्था की वस्तुस्थिति क्या है। वहां का अब तक का अनुभव यह बताता है कि वहां के प्रयोग में आलोचना की बातों के बजाय प्रशंसा की बातों को अधिक स्थान मिला है। वहां के प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के अनुभव से निम्न बातें स्पष्ट सिद्ध हो गई हैं

१ प्रत्यक्ष लोकतन्त्र का प्रयोग बिना भ्रष्टाचार के किया जा सकता है। स्विटजरलैंड के प्रत्यक्ष लोकतन्त्र में अनुचित दबाव, मतदाताओं को बहकावा, जानी

---

[1] It divorces power from responsibility ' —Amos

हस्ताक्षर कराना, मतपत्रों की खरीद आदि जसी भ्रष्ट बातो का प्रयोग नही किया जाता। अत इस कारण उसे हम अमेरिका म प्रचलित प्रत्यक्ष लोकतन्त्र से उच्चकोटि का समझते हैं, क्योंकि अमरिका के प्रत्यक्ष लोकतन्त्र म इनम से कुछ बाते खूब प्रचलित हैं।

२ जन-साधारण आवश्यक रूप म अविवकी, आवेशपूर्ण अथवा समस्याओ के प्रति अज्ञानी नही होते। स्विटजरलैड के लोगो ने सन् १८४८ से १६५० तक ५५ सविधान सम्बन्धी जनमत सग्रहो मे भाग लिया, जिनम से ३८ उन्होने स्वीकार किये। इसी समय के अन्तगत ३८ सविधान सम्बन्धी आरम्भक (Initiative) प्रस्तुत किये गये, जिनम से ६ स्वीकार भी किय गय। ४६ व्यवस्थापन सम्बन्धी जनमत सग्रह (Legislative referendum) लिये गये, जिनम स १७ पर जनता ने अपनी स्वीकृति प्रकट की। इससे यह स्पष्ट है कि उसके समक्ष प्रस्तुत समस्याओ के प्रति जनता विवेक व व्यावहारिकतापूर्ण रवया अपनाने की क्षमता रखती है। उदाहरणाथ, जनता यह समझती है कि सविधान जस मसले पर जनसाधारण द्वारा प्रस्तुत किये गय सशोधनो की तुलना मे *सरकार की ओर से प्रस्तुत किय गय सशोधन अधिक उचित* हो सकते हैं। यही कारण है कि सन् १८४८ से १६५० तक ५५ सवधानिक सशोधनो म जनता ने ३८ को स्वीकार किया, जबकि ३४ आरम्भको मे से केवल ६ ही सफल हुय। स्विटजरलैड की जनता यदि अविवेकशील होती तथा प्रत्यक्ष लोकतन्त्र की व्यवस्था के द्वारा मिले हुये अपने अधिकार का प्रयोग आवेशपूर्ण ढग से करती तो आरम्भको के द्वारा जनता द्वारा प्रस्तुत प्रस्तावो की स्वीकृति अधिक तथा सरकार की ओर से जनमत सग्रह के लिय प्रस्तुत प्रस्तावो की स्वीकृति कम हुई होती। स्विटजरलण्ड की जनता का दृष्टिकोण वस्तुत व्यापक व उदार है और उसके समक्ष जो प्रस्ताव आते है, उन पर वह इस दृष्टि से विचार नही करती कि वे जनता द्वारा प्रस्तुत किये गय हे या सरकार द्वारा प्रस्तुत किये गये हैं, वरन् वह उन पर विवेक व उदारता से विचार करके अपना मत व्यक्त करती है। यही कारण है कि श्री के० सी० व्हेयर ने यह कहा है कि "स्विटजरलण्ड का सविधान यदि अचल है, तो स्विटजरलण्ड के लोग लचीले हैं।[1]

३ जनसाधारण आवश्यक रूप स अपना मत देने के अधिकार के प्रति सदा उदासीन नही होते, वरन् वे अपने मतदान सम्बन्धी अधिकार का प्रयोग पर्याप्त विवेकपूर्ण ढग से तथा समस्या के महत्व के अनुसार करते हैं। उदाहरणाथ सन् १६५० से १६६० तक के समय मे ५०४ प्रतिशत मतदाताओ ने मतदान मे भाग लिया। पर स्त्रियो को मतदान का अधिकार मिलना चाहिय इस समस्या के प्रति जनता ने अत्यन्त जागरूकता का परिचय दिया तथा इससे सम्बन्धित सवधानिक जनमत सग्रह पर ६६ ७

---

1 *If the Swiss constitution is rigid the Swiss people are flexible*
—K C Wheare

प्रतिशत मतदान हुआ। जिस बात को जनता नहीं चाहती उससे सम्बन्धित जनमत सग्रह की वह परवाह नहीं करती, यह बात भी स्विटजरलैण्ड में व्यवसाय को नियन्त्रित करने के उद्देश्य से प्रस्तुत किये गये प्रस्ताव पर हुये मतदान से स्पष्ट हो गया, क्योंकि उक्त जनमतसग्रह में मतदान केवल ३७ ६ प्रतिशत रहा।[1] इस प्रकार यह स्पष्ट है कि स्विटजरलैड के प्रसग में यह धारणा बनाया जाना गलत है कि जनता प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के अपने अधिकार के प्रति प्राय उदासीन रहती है। इसके विपरीत वह मतदान सम्बन्धी अपने अधिकार का प्रयोग विवेकपूर्ण ढग से करती है तथा प्रस्तुत समस्या के महत्व व उसके गुण-दोषों के अनुसार मतदान में भाग लेती है।

स्विटजरलैण्ड की जनता ने प्रत्यक्ष लोकतन्त्र की व्यवस्था के अन्तर्गत प्राप्त अपने अधिकार के प्रयोग में न तो अत्यन्त रूढ़िवादिता दिखाई है और न अत्यन्त उग्रवादिता दिखाई है। प्रत्येक व्यक्ति को काम मिलने का अधिकार है, इससे सम्बन्धित आरम्भक को सन् १९२२ में ८७ प्रतिशत बहुमत से अस्वीकार कर दिया था, क्योंकि उसे वह अति उग्रवादी परिवर्तन समझती थी। इसी प्रकार सन् १९३५ में सरकार को अत्यधिक शक्ति दिये जाने के प्रस्ताव को १५ कैन्टनों में ७० प्रतिशत बहुमत से अस्वीकार कर दिया गया था, क्योंकि जनता उसे अलोकतन्त्रात्मक समझती थी। स्विटजरलैण्ड की जनता वस्तुत बीच के रास्ते पर चलती आई है तथा देश को स्थाई प्रगति के मार्ग की ओर ले जाने में सफल रही है। इस सम्बन्ध में किसी विधायक ने जो कुछ जनमत सग्रह के विषय में कहा है, वह एक प्रकार से वहाँ की जनता के विषय में भी सत्य है। उन्होंने कहा है कि 'जनमत सग्रह से वह थोड़ी बहुत भलाई भले ही रुक गई हो, जिसे हम करना चाहते हैं, पर चेतावनी के रूप में हमारे सामने बना रहने के कारण उसने बहुत कुछ बुराई रोकी भी है। कभी कभी पीछे हटने की सम्भावना के होते हुये भी उससे लोकतन्त्र की प्रगति रुकी नहीं वरन् उससे उन्नति स्वय स्थाई बन गई है।[2]

प्रत्यक्ष लोकतन्त्र की सफलता के कारण

स्विटजरलैण्ड के प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के प्रसग में यह प्रश्न उठना स्वाभाविक है कि अन्य देशों की अपेक्षा स्विटजरलैण्ड में प्रत्यक्ष लोकतन्त्र का प्रयोग इतना अधिक सफल क्यों हुआ है। जैसा पहले कहा जा चुका है प्रत्यक्ष लोकतन्त्र का प्रयोग अमेरिका में भी कई रूपों में किया जाता है। पर वहाँ के प्रत्यक्ष लोकतन्त्र का प्रयोग उन दोषों से साधारणत मुक्त नहीं है, जो दोष प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के साधारणत बताये जाते हैं।

---

1 See Coddings, *Federal Government of Switzerland*, p 65

2 'The referendum prevented what little good that we wish to do but simply by standing as a warning before us averted much evil In spite of possible backward movements it did not condemn democracy to a halt but has given steadiness to progress itself

—*A Swiss Legislator*

स्विटजरलैण्ड में प्रत्यक्ष लोकतन्त्र इतना अधिक सफल हुआ है, इसके सम्मुख कुछ कारण हैं, जिनका विवेचन हम निम्न शीर्षकों में कर सकते हैं

तटस्थता की नीति

वहाँ के प्रत्यक्ष लोकतन्त्र की सफलता का सबसे पहला कारण स्विटजरलैण्ड की तटस्थता है। स्विटजरलैण्ड एक ऐसा देश है, जो स्थायी रूप से तटस्थ नीति पर चलता है। परिणामस्वरूप वहाँ की नीति में गोपनीयता बरतने की आवश्यकता नहीं होती तथा विदेश नीति जैसी वस्तु की भी सब बातें जनमत के समक्ष सरलता से रखी जा सकती हैं। तटस्थता की विदेश नीति के स्थान पर यदि वहाँ की नीति अन्य देशों से गठबन्धन करने की होती, तो अवश्य ही सरकार को कुछ न कुछ गोपनीयता बरतनी पड़ती और सब बातों को जनता के समक्ष जनमत संग्रह के लिये नहीं रखा जा सकता था। देश की नीति तटस्थता की होने के कारण ही वहाँ प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के प्रयोग को इतनी सफलता मिली है।

स्विस जनता का चरित्र

दूसरी बात, जिसके कारण वहाँ प्रत्यक्ष लोकतन्त्र को इतनी सफलता मिली है वहाँ के लोगों की वृत्ति व उनका चरित्र है। स्विटजरलैंड के लोगों के विषय में यह प्रसिद्ध है कि वे लोग सीधे सादे फिर भी पढ़े लिखे व चतुर होते हैं। वे न तो अत्यन्त रूढ़िवादी होते हैं जो प्रत्येक प्रकार की प्रगति का विरोध करें और न अत्यन्त उग्रवादी होते हैं, जो प्रगति के नाम पर राजनैतिक उथल पुथल कर डालें। उनकी वृत्ति बीच के मार्ग पर चलने की ही है। इसलिये प्रत्यक्ष लोकतन्त्र की व्यवस्था के अन्तर्गत प्राप्त अपने अधिकारों को वे अत्यन्त विवेकपूर्ण ढंग से प्रयोग में लाते हैं तथा अत्यन्त उग्र बन कर शासन के किसी कार्य में रुकावट नहीं डालते। जैसा डाक्टर मजूमदार ने कहा है "संविधान सम्बन्धी किसी ऊपरी समझौते से बढ़कर स्विटजरलैंड के लोगों की सद्भावना स्विटजरलैंड के लोकतन्त्र की सफलता का अंतिम कारण है। स्विटजरलैंड की व्यवस्था उन लोगों के लिये व्यावहारिक सिद्ध नहीं हो सकती, जो शासन सम्बन्धी सिद्धान्त व नीति के विषय में अति उग्रवादी विचार रखते हैं।'

देश के आकार की लघुता

स्विटजरलैंड के प्रत्यक्ष लोकतन्त्र की सफलता का एक अन्य कारण देश के आकार की लघुता है। जैसा पहले कहा जा चुका है, स्विटजरलैंड एक अत्यन्त छोटा देश है, जो और भी छोटे छोटे कैंटनों में विभक्त है। परिणामस्वरूप वहाँ यह सरलता से सम्भव है कि वहाँ के लोग प्रत्यक्ष रूप से शासन कार्य में भाग ले सकते हैं तथा लोकसभाओं, आरम्भक तथा जनमत संग्रह के माध्यम से प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के अपने अधिकारों का प्रयोग कर सकते हैं। यदि स्विटजरलैंड का आकार अमेरिका, भारत, रूस आदि की तरह विशाल होता, तो वहाँ प्रत्यक्ष लोकतन्त्र को इतनी सफलता न मिली होती।

SELECT READINGS

Banjam	Real Democracy in Operation
Bryce	Modern Democracies
Coddings	*The Federal Government of Switzerland*
Rappard	American Political Science Review 1924 The Initiative and Referendum
	Political Science Quarterly June 1925 Democracy Vs Demogogy The Swiss Referendum and Confiscatory Taxation
Zurcher	The Political System of Switzerland

खण्ड ४

सोवियत रूस



२६
रूस के संविधान का विकास व उसका स्वरूप

'समाजवाद के सिद्धांत सोवियत समाजवादी गणतंत्र संघ के मुख्य आधार हैं।" —स्टालिन

इंगलण्ड के संविधान का महत्व यदि राजनतिक लोकतन्त्र के अग्रणी संविधान के रूप मे है तो सोवियत रूस के संविधान का महत्व समाजवादी लोकतंत्र के अग्रणी संविधान के रूप मे है। सोवियत रूस का संविधान वस्तुत सबसे पहला संविधान है, जिसने समाजवादी लोकतन्त्र की स्थापना संसार मे की। जैसा प्राय सभी संविधानों के विषय मे होता है, रूस के संविधान का वर्तमान स्वरूप यकायक नहीं बन गया है, वरन् वह एक उस विकास का परिणाम है जिसकी एक लम्बी पृष्ठभूमि है। प्रस्तुत अध्याय मे हम सोवियत संघ के संविधान के विकास क्रम का विवेचन करते हुए देखेंगे कि उसके वर्तमान स्वरूप की क्या विशेषतायें है।

रूस के संविधान की पृष्ठभूमि व उसका विकास

रूस का सबसे पहला संविधान सन् १९१७ की क्रांति के बाद सन् १९१८ मे बना। पर सन् १९१७ की क्रांति व उसके फलस्वरूप १९१८ के संविधान का निर्माण जिस पृष्ठभूमि मे हुआ, उसका तथा उन परिस्थितियों का अध्ययन भी अत्यंत आवश्यक है, जिनमे सन् १९२४ तथा १९३६ के संविधानों का निर्माण हुआ।

निरंकुशता की परम्परा

सन् १९१७ की क्रांति के बहुत पहले से ही रूस मे निरंकुश राज्य की परम्परा चली आ रही थी। जार राजाओं की निरंकुश शक्ति उस सामाजिक आधार पर निर्भर थी, जिसका रूप सामंतिक था। सम्पूर्ण देश की भूमि का स्वामित्व केवल लगभग एक लाख सामंतो के हाथ मे था, जिस पर करोड़ो लोग केवल दासो के रूप मे काम करते थे। देश के सामाजिक व राजनतिक जीवन मे सामंत लोगों का पूरा अधिकार था तथा अधिकांश जनता अत्याचारो से दबे हुए दासो का ही जीवन बिताती थी। सामंतो की सहायता से जार राजा रूस की सम्पूर्ण जनता पर जब लगातार अत्याचार करते रहे, तो एक समय वह आया जब कि उस क्रांति की पृष्ठभूमि बनी, जो सन् १९१७ मे हुई तथा जिसके परिणामस्वरूप रूस मे संवधानिक शासन का श्रीगणेश हुआ।

प्रतिरोध व सुधार

अत्याचार जब लगातार होते हैं, तो उनका विरोध भी स्वभावत होता ही है। इस प्रकार होने वाले प्रतिरोध को एक ओर अत्याचारी और अत्याचार करके दबाने का प्रयत्न करते हैं, तो दूसरी ओर वे स्थिति मे कुछ सुधार करके उस प्रतिरोध को शात करने का भी प्रयत्न करते है।

पीटर व क्येड्रीन द्वितीय का शासनकाल—सन् १९१७ की क्राति स पहल ऐसा कई बार हुआ। १७वी शताब्दी मे कथड्रीन द्वितीय ने इस बात का प्रयत्न किया कि देश मे पश्चिम की नई सभ्यता का प्रचार हो। पर चूकि उनका यह प्रयत्न केवल उन्ही लोगो तक सीमित था, जो उच्च वग के थे, अत कथडीन द्वितीय के समय मे किसानो का विद्रोह हुआ, जिसके परिणामस्वरूप उस प्रयत्न का अन्त हो गया।

अलक्जेण्डर प्रथम व द्वितीय का शासनकाल—जार अलक्जण्डर प्रथम (१८०१ २५) न भी किसी हद तक शासन मे उन तत्वो का समावेश करने का प्रयत्न किया जि ह उदारता का प्रतीक कहा जा सकता है। पर वे भी स्थाई न हो सके। अलक्जण्डर द्वितीय (१८५६ ८१) ने भी कुछ सुधार ऐसे किय जिनका रूप वास्तव मे उदार था। सन् १८६१ म उसने दासता (Serfdom) को समाप्त किया। सन् १८६४ म उसन जिलो व सूबो म प्रतिनिधि सस्थाओ की स्थापना की तथा न्याय प्रणाली मे कुछ महत्वपूण सुधार किये। पर शासन सम्बन्धी उदार सुधारो की आशा अलक्जैण्डर के वध के साथ सन् १८८१ म समाप्त हो गई।

अलक्जण्डर तृतीय व निकोलस द्वितीय का शासन काल—अलक्जण्डर द्वितीय के वध के बाद सन् १८९४ तक अलक्जण्डर तृतीय का शासन रहा तथा उसके बाद निकोलस द्वितीय न सन् १९१७ तक राज्य किया। इन दोनो ही शासको क शासनकाल मे निरकुशता चरम सीमा तक पहुँच गई। उन्होने अपन निदयी शासन का एक कठोर जाल बिछा रखा था, जिसम भ्रष्ट कमचारीतत्र व गुप्तचर सम्मिलित थे। शासन व अत्याचारो के विरुद्ध जो कोई भी सर उठाता था, उसे निदयतापूवक कुचल दिया जाता था। साधारण लोगो को किसी प्रकार की स्वतत्रता प्राप्त न थी तथा गिरफ्तारियो, कैदो, देश निर्वासन तथा फाँसी आदि का बोलबाला था। निकोलस द्वितीय की यह खुली घोषणा थी कि 'अखिल रूस के सम्राट को सर्वोच्च निरकुश शक्ति प्राप्त है तथा उसकी आज्ञा के पालन का विधान स्वय ईश्वर का किया हुआ है।'[1]

---

1 'The Supreme autocratic power belongs to the All Russian Emperor and obedience to his authority is ordained by God himself'
—Nicholas II

संवधानिकता की ओर

रूस की पहली व्यवस्थापिका—अत्याचार जितना अधिक होता है, उतना ही अधिक अत्याचार सहन करने वाले लोगों मे उसके प्रति रोष भी होता है। निकोलस द्वितीय के समय मे सन् १६०५ में, इसी कारण विद्रोह हुआ, जिसके परिणामस्वरूप निकोलस को एक द्विसदनीय व्यवस्थापिका की स्थापना करने के लिये बाध्य होना पड़ा। इससे पहले रूस मे कोई व्यवस्थापिका सस्था नही थी। पीटर महान के समय से केवल एक सीनेट होती थी, जो केवल न्याय काय करती थी। निकोलस द्वितीय ने व्यवस्थापिका की स्थापना चूंकि बाध्य होकर की थी अत उसने उसकी व्यवस्था ऐसी की कि उसकी इच्छा के विरुद्ध कोई कानून पारित न हो पाये। व्यवस्थापिका के ऊपरी सदन, जिसे राज्य परिषद (Council of State) कहा जाता था, का निर्माण आधे निर्वाचित तथा आधे नियुक्त सदस्यों की व्यवस्था करके किया गया, जिससे उसमे प्रगतिशील तत्वों का प्राधान्य न हो सके। इस प्रकार से निर्मित सदन को नीचे के सदन के समानपदी बनाने की व्यवस्था भी की गई, जिससे उस सदन द्वारा प्रस्तुत प्रगतिशील प्रस्तावों व व्यवस्थापन पर यह सदन रोक लगा सके। नीचे के सदन, जिसे ड्यूमा कहा जाता था, के निर्वाचन की व्यवस्था भी ऐसी की गई कि उसम प्रतिक्रियावादी तत्वों का ही प्राधान्य रहे। इस सब व्यवस्था से भी जिस ड्यूमा का निर्माण हुआ, वह जार के मतानुसार अत्यन्त प्रगतिशील थी। अत उसकी पहली बैठक के १० दिन बाद ही उसने उसे भग कर दिया। दूसरे ड्यूमा का निर्माण हुआ, पर उसका भी वही हाल हुआ, जो पहले का हुआ। तीसरा ड्यूमा लगभग ५ वर्ष तक बना रहा क्योंकि उसका निर्वाचन ऐसा हुआ कि उसमें रूढिवादी तत्वों का ही प्राधान्य था। इस प्रकार निकोलस के समय में जिस व्यवस्थापिका की स्थापना हुई, वह किसी भी प्रकार जार की इच्छा के विरुद्ध उससे कुछ भी करा सकने मे सफल न हो सकी तथा जार अपनी मनमानी करता रहा।

साम्यवादी क्रान्ति की ओर

निकोलस द्वितीय तो स्वय अविवेकी व अत्याचारी था ही, अपने शासनकाल के अन्तिम दिनों मे वह रैस्पुटिन (Rasputin) नामक एक दुष्ट के प्रभाव में और आ गया और उसके कारण उसे और भी अधिक अलोकप्रिय बनना पड़ा। यह व्यक्ति शाही परिवार मे ईश्वर की विभूति के रूप मे पूजा जाता था। अत उसके प्रभाव में आकर निकोलस ने और भी ऐसी मूर्खतायें की, जिनके कारण जनता उसके शासन के विरुद्ध होती गई। निकोलस की रानी जारीना (Tzarina) भी निकोलस की तरह ही जिद्दी व अविवेकी थी तथा उसने भी निकोलस को अत्याचारी बनने की ओर ही प्रवृत्त किया। संविधान सम्बन्धी जो सुधार निकोलस के शासन-काल मे हुए थे, व व्यर्थ सिद्ध हो ही चुके थे। अत जनता के समक्ष शासन के विरुद्ध षडयन्त्र करने के अतिरिक्त और कोई चारा नही रह गया था। सन् १६१४ के प्रथम विश्व युद्ध म

रूस को जो बराबर हार खानी पडी थी, उनमे रूस के तत्कालीन शासन की अक्षमण्यता पूरी तरह से सिद्ध हो चुकी थी।

१६१७ की फरवरी मार्च क्रान्ति व जारशाही का अन्त—परिणामस्वरूप सन् १६१६ मे दुष्ट रैस्पुटिन (Resputin) की हत्या कर दी गई, जिससे शासन उस दुष्ट के चगुल से मुक्त हो सकता। पर उसकी हत्या से निकोलस व रानी और बिगडे तथा स्थिति मे कोई सुधार न हुआ। युद्ध की विभीषिका से देश की दशा लगातार बिगडती जा रही थी। अत शासन की ओर से किसी उद्धार की सम्भावना न देख कर ड्यूमा ने पग उठाया। जार को राज्य छोडकर चले जाने की आज्ञा दी गई तथा ल्वोव (Lvov) के नेतृत्व मे एक अस्थाई सरकार का निर्माण किया गया। जार ने राज्य छोड दिया। अस्थाई सरकार की ओर से कई सुधारो की घोषणा की गई। उसकी ओर से यह घोषणा की गई कि युद्ध तब तक बन्द नही किया जायगा, जब तक रूस की विजय न हो जाय। अस्थाई सरकार का उद्देश्य यह भी था कि रूस मे ससदीय प्रकार के लोकतन्त्र की स्थापना की जाय। पर इन सब दायित्वो का पूरा करने की सामर्थ्य उस अस्थाई सरकार मे नही थी। इसी समय अप्रैल १६१७ मे लेनिन ने समाजवादी क्रान्ति का नारा लगाया। अस्थाई सरकार को उन्होने अमान्य घोषित किया तथा इस बात की माग की कि सैनिको को शान्ति मिले किसानो को खेती की भूमि मिले, श्रमिको को कारखाने प्राप्त हो तथा सब शक्ति पचायतो मे निहित हो। लेनिन के नारे पर क्रान्ति का श्रीगणेश हो गया। उन्हे कुछ दिनो के लिये रूस छोड कर बाहर जाना पडा, पर क्रान्ति चलती ही रही। किसानो ने जबरदस्ती भूमि पर अधिकार जमाया, श्रमिको ने कारखानो पर कब्जा किया तथा सैनिको ने बडी सख्या मे सेना छोड दी। करेन्सकी (Karensky) नाम के एक मनशेविक (Menshevik) नेता ने शासन का नियत्रण अपने हाथ मे लिया। पर वे भी जन आन्दोलन को सँभालने मे सफल न हो सके।

अक्टूबर १६१७ की साम्यवादी क्रान्ति

सितम्बर सन् १६१७ मे लेनिन रूस लौटे। आते ही उन्होने क्रान्ति का नारा लगाया। अस्थाई सरकार का पतन तुरन्त हो गया तथा शासन की बागडोर लेनिन व उसके बोल्शेविक (Bolshevik) दल के हाथो मे आ गई। अस्थाई सरकार ने ससदीय शासन का सविधान बनाने के लिये जिस सविधान निर्मात्री सभा (Constituent Assembly) की स्थापना की थी उसे लेनिन ने भग कर दिया क्योकि क्रान्तिकारी अधिनायकतत्र (Revolutionary Dictatorship) की स्थापना के लिये वे ऐसा करना आवश्यक समझते थे। इस प्रकार इस अक्टूबर १६१७ की क्रान्ति के परिणामस्वरूप रूस मे सर्वप्रथम सर्वहारावर्ग के अधिनायकतत्र (Dictatorship of the Proletariat) की स्थापना हुई।

सन् १६१८ का सविधान

स्थापना के बाद सर्वहारावर्ग के अधिनायकतत्र ने एक ओर उन शक्तियो के

समाप्त करने का कार्य किया, ज
में स्थायित्व की स्थिति लाने के
गृह युद्ध व क्रान्ति विरोधी शक्ति
की पाँचवीं कांग्रेस ने रूसी स
Socialist Federative Soviet
उसकी घोषणा १० जुलाई सन्
प्रणाली की स्थापना हुई उसके
राष्ट्रीय इकाइयों का प्रशासन क
था। फिर भी इस संघ का स्वरूप
का संघ की व्यवस्थापिका में कोई
देखभाल राष्ट्रों की एक पंचायत (
के उस सचिवालय (Commissai
पड़ता था जो लोक प्रबन्धक परि
विभाग मात्र था।

इस प्रकार इस संविधान
विविध सोवियतों को माना गया था
कांग्रेस (Congress of Soviets)
Executive Committee) का
व्यवस्थापन सम्बन्धी, वित्त सम्बन्धी
सम्बन्धी सभी प्रकार की शक्ति निहि
एवं लोक प्रबन्धक समिति (Cou
की गई थी जिस केन्द्रीय कार्यपालिक
के आदेश के अन्तर्गत कार्य करना था
वह यह थी कि उच्चतर सोवियतों
थी तथा शक्ति के पृथक्करण का कोई

संविधान का स्पष्ट उद्देश्य
के अधिनायकतन्त्र (Dictatorship
अधिक मजबूत बनाया जाय तथा सम
के शोषण पर वैभवपूर्ण जीवन बिता
व्यवस्था का प्रावधान किया गया, उ
में व्यक्तिगत सम्पत्ति को समाप्त कर
तथा शिक्षा को धर्म से पृथक कर दिय
के अधिकार प्रदान किये गये, वर्ग
से काम लेते थे अथवा स्वयं
से भी वंचित कर दिया

अधिनायकतन्त्र की विरोधी थी, तथा दूसरी ओर देश
लिये समाजवादी संविधान का निर्माण किया। भीषण
के संघर्ष के होते हुए भी अखिल रूसी सोवियतो
समाजवादी संघीय सोवियत गणराज्य (Russian
Republic) के संविधान को स्वीकार किया तथा
१९१८ को हुई। इस संविधान के द्वारा जिस शासन
रूप संघीय था तथा उसमें सम्मिलित होने वाली
स्वशासित इकाइयों का स्थान प्रदान किया गया
अत्यन्त केन्द्रीकृत था। संघ की विविध इकाइयों
प्रतिनिधित्व नहीं दिया गया था। उनके हितों की
Soviet of Nationalities) करती थी, जिस राष्ट्रों
riat of Nationalities) के अधीन काम करना
परिषद (Council of People s Commissars) का

के अन्तर्गत नवीन राजनैतिक व्यवस्था का आधार
। शासन के संचालन के लिये सोवियतों की एक
तथा एक केन्द्रीय कार्यपालक समिति (Central
स्थापना की गई थी, जिनमें सम्मिलित रूप से
कार्यपालन सम्बन्धी, प्रशासन सम्बन्धी तथा न्याय
की गई थी। प्रशासन का कार्य करने के लिए
ncil of People s Commissars) की स्थापना
समिति (Central Executive Committee)
। इस संविधान की मुख्य विशेषतायें दो थी और
के लिये निर्वाचन की व्यवस्था [illegible]
मान्यता नहीं दी गई थी।

है था कि शक्ति के द्वारा [illegible]
of the Proletariat) [illegible]
जो में उस वर्ग को [illegible], जो दूसरा
ता था। [illegible] में जिस आर्थिक
[illegible]

चर्च के अधिष्ठाताओं व उन व्यक्तियों को भी मताधिकार से वंचित कर दिया गया, जिन्हें किसी अभियोग में सजा मिल चुकी थी।

इस प्रकार जैसा हमने उपर्युक्त में देखा सन् १९१८ का संविधान एक ऐसा संविधान था, जो एक अधिनायकतन्त्र अथवा पुलिस राज्य का संविधान था। पर बोल्शेविक दल के रूसी नेताओं ने इस प्रकार के संविधान को इस आधार पर न्याय्य ठहराया कि समाजवाद का विरोध करने वाले तत्वों को समाप्त करने के लिये सर्वहारादल के अधिनायकतन्त्र की स्थापना ही आवश्यक है।

सन् १९२४ का संविधान

सन् १९१८ के संविधान के अनुसार रूस का शासन छः वर्ष चला। इस समय में रूस के प्रशासन ने उन तत्वों का डटकर मुकाबिला किया, जो नई व्यवस्था के शत्रु थे। धीरे धीरे नवीन व्यवस्था की जड़ें मजबूत होती गई तथा इस बात का भय समाप्त हो गया कि पुरानी व्यवस्था के समर्थक सिर उठा सकें। इस बीच में ट्रांसकाकेशिया (Transcaucasia), बाइलोरूस (Byelo Russia) तथा यूक्रेन (Ukraine) के तीन नये गणतन्त्र भी सोवियत संघ में सम्मिलित हो गये थे। अतः सन् १९२४ में एक नया संविधान बनाया गया, जिसके द्वारा अधिनायकतन्त्र के बंधनों को कुछ ढीला किया गया तथा ऐसी बातों का समावेश किया गया जो रूस की व्यवस्था को लोकतन्त्रात्मकता की ओर ले जा सकें।

नवीन संविधान के द्वारा रूसी समाजवादी संघीय सोवियत गणराज्य (Russian Socialist Federative Soviet Republic) तथा नये तीन गणतन्त्रों के एक संघ की स्थापना की गई जिसका नाम सोवियत समाजवादी गणराज्य संघ (Union of Soviet Socialist Republics) रखा गया। इस संघ का निर्माण निर्माणक इकाइयों की स्वेच्छा से हुआ तथा उन्हें संघ से अलग होने का अधिकार भी दिया गया। यह सब होते हुए भी संघ का जो रूप बना, उसमें केन्द्रीयकरण अत्यधिक था। संघ की व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्ति एक अखिल संघीय सोवियत कांग्रेस (All Union Congress of Soviets) में निहित की गई, जो सब सोवियतों के ऊपर थी तथा जिसका निर्माण अप्रत्यक्ष निर्वाचन के द्वारा होता था। उस दौरान, जब कांग्रेस का सत्र न हो रहा हो कांग्रेस की शक्ति का प्रयोग अखिल संघीय केन्द्रीय कार्यपालिका समिति (All Union Central Executive Committee) के द्वारा किया जाता था। लोक प्रबन्धक परिषद (Council of People s Commissars) में प्रशासन सम्बन्धी शक्ति निहित की गई थी तथा वह केन्द्रीय कार्यपालिका समिति (Central Executive Committee) व उसके प्रेज़ीडियम (Presidium) के प्रति उत्तरदायिनी थी। इस संविधान द्वारा अधिनायकतन्त्र के बंधन कुछ ढीले करने का प्रयत्न अवश्य किया गया था, पर उसका उद्देश्य फिर भी "सर्वहारावर्ग के अधिनायकतन्त्र को बनाये रखना था, जिससे बोर्जुआ वर्ग को दबाया जा सके, मनुष्य के द्वारा मनुष्य का शोषण

समाप्त किया जा सके तथा ऐसे साम्यवादी समाज की स्थापना की जा सके, जिसमें न वर्गभेद रहे और न राज्य की शक्ति।"[1] यही कारण था कि इस संविधान में अनेक ऐसी व्यवस्थायें बनी रहने दी गई थी, जिससे उसका रूप अलोकतान्त्रिक ही बना रहा था। उदाहरणार्थ मताधिकार अब भी पहले की तरह ही अत्यन्त सीमित रखा गया था। निर्वाचन अब भी अप्रत्यक्ष तथा हाथ उठाकर ही किये जाने की व्यवस्था रखी गई थी। नगरीय क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व अधिक व देहाती क्षेत्रों को कम दिया गया था। नगरीय क्षेत्रों में २५००० मतदाताओं पर व देहाती क्षेत्रों में १२५००० मतदाताओं पर एक प्रतिनिधि (Deputy) चुने जाने की व्यवस्था की गई थी, क्योंकि इस प्रकार की व्यवस्था द्वारा ही साम्यवादी दल सर्वेसर्वा रह सकता था।

सन् १९३६ के संविधान का निर्माण

सन् १९२४ के संविधान के अन्तर्गत रूस का शासन लगभग १२ वर्ष चला। इस बीच में पंचवर्षीय योजनाओं द्वारा रूस ने चहुँमुखी उन्नति की तथा समाज को समाजवादी बनाने के लिये काम किया। सन् १९३५ तक रूस के नेतागण यह दावा करने लगे कि रूस की अर्थ-व्यवस्था पूरी तरह से समाजवादी हो चुकी है और अब कोई वर्ग भेद शेष नहीं रह गया है। परिणामस्वरूप उन्होंने यह भी अनुभव किया कि देश के संविधान को परिस्थितियों के अनुकूल बनाये जाने के लिये उसमें परिवर्तन किया जाना आवश्यक था। अतः ७ फरवरी सन् १९३५ को केन्द्रीय कार्यपालिका समिति (Central Executive Committee) ने श्री स्तालिन की अध्यक्षता में ३१ सदस्यों के एक संविधान आयोग के गठन की घोषणा की, जिसका कार्य नवीन परिस्थितियों के अनुसार देश का संविधान बनाना था। आयोग ने संविधान का प्रारूप बनाया, जिसे केन्द्रीय कार्यपालिका समिति (Central Executive Committee) की प्रेसीडियम (Presidium) द्वारा स्वीकार किया गया। उसके बाद उसे इसलिये प्रकाशित कर दिया गया कि उसके विषय में जनमत जाना जा सके। संविधान के प्रारूप पर लगभग ५२७००० सभाओं में विचार किया गया, जिसमें लगभग ३½ करोड़ लोगों ने भाग लिया। प्रारूप में लगभग १५४००० संशोधन करने के प्रस्ताव आये और उनमें ४३ संशोधन स्वीकृत भी किये गये। अन्त में ५ दिसम्बर सन् १९३६ को अखिल संघीय सोवियत कांग्रेस (All Union Congress of Soviets) ने उस संविधान को सर्व सम्मति से स्वीकार किया, जिसे सन् १९३६ का स्तालिन का संविधान कहा जाता है। बनने के बाद से अब तक इस संविधान में अनेक संशोधन किये जा

---

[1] The aim of this constitution was to guarantee "the dictatorship of the proletariat for the purpose of suppressing the bourgeoisie of abolishing exploitation of man by man and of bringing about communism under which there will be neither distinction into classes nor state power

—Article I of the 1924 Constitution

चुके हैं, पर उन संशोधनों के होने पर भी उसकी भावना में कोई मूल परिवर्तन नहीं हुआ है। इस संविधान की मुख्य विशेषताओं का अध्ययन हम आगे की पंक्तियों में करेंगे, फिर भी यहाँ इतना समझ लेना ही पर्याप्त होगा कि इसमें उन तत्वों का समावेश और अधिक किया गया है, जिनसे संविधान का रूप लोकतन्त्रीय हो सके। रूस का संविधान पूर्णतः लोकतन्त्रीय है या अधिनायकतन्त्रीय, इस विषय में रूस के बाहर के विचारकों का कोई भी मत हो रूस के नेताओं का विचार है कि वह मनुष्य जाति के उद्धार का साधन है। स्तालिन ने स्वयं कहा है कि "पूँजीवादी देशों के लोगों के लिये सोवियत समाजवादी गणराज्य संघ के संविधान का महत्व किसी कार्यक्रम मात्र जैसा होगा, पर सोवियत समाजवादी गणराज्य संघ के लोगों के लिये वह उस विजय के सार का प्रतीक है, जो मनुष्य जाति के उद्धार के संघर्ष में उन्होंने प्राप्त की है। [1]

रूस के वर्तमान संविधान की विशेषतायें

रूस के संविधान के विषय में विचारकों के मत भिन्न भिन्न हैं। एक ओर उसके विषय में यह भी कहा गया है कि वह सच्चे लोकतन्त्र का प्रतीक है जिसमें व्यक्ति को वास्तविक स्वतन्त्रता प्राप्त है, तो दूसरी ओर यह भी कहा गया है कि वह निरंकुश शासन का सबसे अच्छा उदाहरण है[2] जिसमें व्यक्ति की स्वतन्त्रता की बात करना ही व्यर्थ है। मतों की इतनी विषमता में यह देखने के लिये कि वस्तुस्थिति क्या है, हमें संविधान की उन विशेषताओं को देखना होगा, जिनके देखने से उसका स्वरूप स्पष्ट हो सके। रूस के संविधान की मुख्य विशेषताओं का अध्ययन हम निम्न शीर्षकों में कर सकते हैं

आलेख की दृष्टि से

रूस के संविधान पर यदि हम आलेख (document) के रूप में विचार करें, तो उसकी दो विशेषतायें हमारे समक्ष स्पष्ट हो जाती हैं।

लिखित संविधान—आलेख के रूप में रूस के संविधान की पहली विशेषता यह है कि वह एक लिखित संविधान है। लिखित संविधान साधारणतः वह संविधान होता है, जिसका अधिकांश भाग लिखित संवैधानिक कानूनों के रूप में हो। रूस का संविधान इस दृष्टि से लिखित संविधानों की श्रेणी में आता है और इस दृष्टि से वह अमेरिका, स्विटजरलैण्ड व भारत के संविधानों से मिलता है। रूस के संविधान की इस विशेषता

---

1 While for the peoples of capitalist countries the constitution of Union of Socialist Soviet Russia will have the significance of a programme of action it is a sign for the people of Union of Socialist Soviet Russia of the summary of their victories in the struggle for the emancipation of the mankind —*Stalin*

2 See Adams and others *Foreign Governments and Their Back grounds* p 766

के प्रसग म यह बात भी ध्यान रखने की है कि लिखित होने हुए भी यह सविधान भारतीय सविधान की तरह एक लम्बा सविधान नही है। यह सविधान एक छोटा सविधान है जिसमे १३ अध्याय (Chapters), १४६ धाराय (Articles) तथा २ परिशिष्ट (Appendices) है।

अचल सविधान—आलेख के रूप म रूस के सविधान की दूसरी विशेषता यह है कि वह एक अचल (Rigid) सविधान है। अचल सविधान साधारणत वह सविधान होता है, जिसम सविधान के सशोधनो से सम्बन्धित कानूनो के पारित होन के लिये साधारण कानूनो के पारित होन की विधि से भिन्न विधि की व्यवस्था होती है। इस दृष्टि से रूस का सविधान अचल सविधान है क्योकि सविधान के सशोधन से सम्बन्धित कानूनो के पारित होन के लिये यह आवश्यक है कि सर्वोच्च सोवियत (Supreme Soviet) के दोनो सदनो का ⅔ बहुमत उन्हे स्वीकार करे।

पर रूस के सविधान की अचलता सम्बन्धी विशेषता के विषय म यह स्मरणीय है कि उसकी अचलता उतनी कठोर नही है, जितनी कठोर वह अन्य अनेक सघो म है। सशोधनो का प्रस्तुतीकरण (Initiation) व उसके पारित होने की विधियो पर विचार करने से यह बात पूणत स्पष्ट हो जायेगी।

जहा तक सशोधन के प्रस्तुतीकरण का प्रश्न है, रूस म सशोधन सम्बन्धी प्रस्ताव व्यवस्थापिका के किसी भी सदन मे प्रस्तुत किया जा सकता है। इसके अतिरिक्त उसके लिये यह भी आवश्यक नही है कि वह सदन के किसी निश्चित बहुमत के द्वारा प्रस्तुत किया जाय। इसके अतिरिक्त सशोधन को प्रस्तावित करने के विषय मे सघ की इकाइयो का कोई अधिकार नही है। इस सम्बन्ध म रूस की व्यवस्था भारत की व्यवस्था स मिलती है क्योकि भारत म भी सशोधन सम्बन्धी विधेयक ससद के किसी भी सदन म प्रस्तुत किये जा सकते है तथा उसके लिए सदन के किसी विशेष बहुमत की आवश्यकता नही होती। इसके अतिरिक्त भारत म भी सघ की इकाइयो को सविधान मे सशोधन प्रस्तावित करने का कोई अधिकार नही है। अमेरिका की सशोधन सम्बन्धी व्यवस्था रूस की व्यवस्था से पूणत भिन्न है क्योकि वहा काग्रेस के सदनो के ⅔ बहुमत द्वारा ही सशोधन सम्बन्धी प्रस्ताव प्रस्तुत किया जा सकता है तथा वहाँ सघ की इकाइयाँ भी सशोधन सम्बन्धी प्रस्ताव को प्रस्तुत कर सकती है। जहा तक सघ की इकाइयो के सशोधन के प्रस्तुतीकरण के अधिकार का प्रश्न है रूस की व्यवस्था स्विटजरलैण्ड से भी मिलती है, क्योकि वहा भी कैटनो का सविधान मे सशोधन प्रस्तावित करने का अधिकार नही है।

सशोधन के अन्तिम रूप स पारित होने के लिये रूस की व्यवस्था केवल यह है कि सशोधन को व्यवस्थापिका के प्रत्येक सदन के ⅔ बहुमत द्वारा स्वीकार कर लिया जाय। इस सम्बन्ध मे रूस के सघ मे सम्मिलित गणतन्त्रों को सशोधन के पुष्टिकरण आदि का कोई अधिकार नही है। इस प्रकार रूस की व्यवस्था न भारत से मिलती है, न अमेरिका स मिलती है और न स्विटजरलैण्ड से ही मिलती है, क्योकि

मशोधन को अंतिम रूप स पारित समझे जाने के लिय भारत मे राज्यो की सख्या व कम स कम ½ के विधानमण्डलो की स्वीकृति, अमेरिका म राज्यो की सख्या के कम से कम ¾ के विधानमण्डलो की स्वीकृति तथा स्विटजरलण्ड म कन्नों के बहुमत की स्वीकृति आवश्यक है।

रूस के सविधान के सशोधन की प्रक्रिया के विषय मे तुलनात्मक रूप से जो कुछ कहा गया है उससे यह स्पष्ट है कि वहा का सविधान अचल होते हु भी अचल (rigid) सविधानों म सबस अधिक लचीला (flexible) है। इसके अतिरिक्त यह बात भी पूणतया स्पष्ट है कि रूस की सविधान के सशोधन सम्बन्धी व्यवस्था एकात्मक (Unitary) राज्यो जसी अधिक प्रतीत होती है क्योकि वहा न तो सशोधन के प्रस्तावित करने म और न उसका पुष्टिकरण करने म सघ की इकाइयो का कोई हाथ है।

राजनतिक व्यवस्था की दृष्टि से

आलेख के रूप म रूस के सविधान की जो विशेषतायें है, उनकी दृष्टि स रूस के सविधान का जो महत्व है उससे अधिक उसका महत्व उसकी उन विशेषताओ के कारण है, जो राजनैतिक व्यवस्था की दृष्टि से हमे उसमे दिखाई देती है। रूस के सविधान द्वारा वस्तुत जिस राजनैतिक व्यवस्था की स्थापना की गई है वह समाजवादी समाज की स्थापना की दिशा मे पहला प्रयोग है। यही कारण है कि रूस के सविधान के अध्ययन को उन लोगो ने भी आवश्यक माना है, जो उसके द्वारा स्थापित राजनैतिक व्यवस्था को हृदय मे पसन्द नही करते। राजनतिक व्यवस्था की दृष्टि से रूस के सविधान की प्रमुख विशेषताओ का विवेचन हम निम्न शीर्षकों में कर सकते हैं

समाजवादी लोकतन्त्र—राजनतिक व्यवस्था के रूप म रूस के सविधान की पहली विशेषता यह है कि उसके द्वारा एक समाजवादी लोकतन्त्र (Socialist Democracy) की स्थापना की गई है। रूस के सविधान का महत्व इस प्रकार इस दृष्टि स नही है कि उसके द्वारा एक लोकतन्त्र की स्थापना की गई है, वरन् उसका महत्व इस दृष्टि से है कि उसके द्वारा एक नये प्रकार के लोकतन्त्र अर्थात एक ऐसे समाजवादी लोकतन्त्र की स्थापना की गई है, जिसम राज्य व समाज को उत्पादन व वितरण के साधनो पर अपना स्वामित्व रखना है तथा उनका प्रयोग समाज के लिय इस प्रकार करना है कि आर्थिक समानता पर आधारित वर्गरहित समाज की स्थापना हो सके। ऐस समाज मे यह स्वाभाविक है कि न कोई शोषक होना है और न कोई शोषित होना है न कोई पूँजीपति होना है और न श्रमिक तथा सब को काय करने का समान अवसर होने के साथ साथ सभी को जीवन की सुविधाओ की समानता प्राप्त होती है।

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि रूस के सविधान का मुख्य उद्देश्य ऐसी व्यवस्था

की स्थापना करना है, जिसका आधार सामाजिक समानता हो। यही कारण है कि उसमें उन बातों की चर्चा कहीं नहीं की गई है, जिनके कारण अब तक के लोकतन्त्र सामाजिक असमानता का शिकार होते रहे हैं। उदाहरणार्थ, जनता की उस प्रभुसत्ता (Sovereignty of the people) की चर्चा रूस के संविधान में नहीं की गई है, जिसके आवरण में कुछ समृद्ध लोग निर्धन लोगों के मतों को खरीद कर जनता की प्रभुसत्ता के स्थान पर अपनी प्रभुसत्ता स्थापित करने में सफल हो जाते हैं। उसमें दूसरी ओर जनता की प्रभुसत्ता के स्थान पर श्रमिकों व कृषकों की प्रभुसत्ता (Sovereignty of the workers and peasants) की बात कही गई है, क्योंकि समाजवादी व्यवस्था में प्रभुसत्ता वस्तुत उन्हीं के हाथों में रहना आवश्यक है। यही कारण है कि संविधान की पहली धारा में रूस को संघ को श्रमिकों व कृषकों के सोवियत समाजवादी राज्यों का संघ कहा गया है।[1] रूस के संविधान में इसी प्रकार सम्पत्ति के उस व्यक्तिगत अधिकार की बात भी नहीं की गई है, जिसके कारण पूँजीवाद पनपता है, वरन् उसके अन्तर्गत उत्पादन के साधनों, उनके स्वामित्व व वितरण की व्यवस्था का संचालन समाज द्वारा तथा समाज के लिए किये जाने की बात कही गई है। संविधान की धारा ४ में यह बात बिल्कुल ही स्पष्ट कर दी गई है कि "सोवियत समाजवादी गणराज्य संघ का आर्थिक आधार अर्थव्यवस्था का समाजवादी ढाँचा तथा उत्पादन के साधनों का सामाजिक स्वामित्व है।"[2]

पर इसमें यह नहीं समझना चाहिए कि रूस में लोगों के पास ऐसी कोई वस्तु ही नहीं होती, जिसे वे अपनी कह सकें। वस्तुत वहाँ व्यक्तिगत सम्पत्ति के अधिकार की व्यवस्था का रूप सीमित है। वहाँ भी लोगों का अधिकार अपनी व्यक्तिगत आय, व्यक्तिगत बचत तथा घर की अन्य वस्तुओं पर है तथा इन चीजों को लोग उत्तराधिकार के रूप में प्राप्त कर सकते हैं। पर सोवियत राज्य सम्पत्ति के व्यक्तिगत अधिकार की ऐसी किसी व्यवस्था को मान्यता नहीं देता, जिसका परिणाम दूसरों का एकाधिकार हो तथा जिसके परिणामस्वरूप समाज शोषक व शोषितों के परस्पर विरोधी वर्गों में बँट जाये।

इस प्रकार हम देखते हैं कि सोवियत रूस का संविधान केवल के द्वारों राजनीतिक लोकतन्त्र की ही स्थापना नहीं करता, वरन् वह उस समाजवादी लोकतन्त्र की भी स्थापना करता है, जिसमें व्यक्ति का सामाजिक स्वतन्त्रता व सामाजिक

[1] Article one of the Russian constitution describes the Russian state as 'The Union of the Soviet Socialist States of Workers and Peasants

[2] 'The economic foundation of the Union of Soviet Socialist Republics is the socialist system of economy and the socialist ownership of the instruments and means of production.'
—Article 4 of the Constitution

स्वतंत्रता भी प्राप्त होती है। जहाँ तक राजनैतिक लोकतन्त्र का प्रश्न है, उसकी व्यवस्था में भी रूस का संविधान अन्य लोकतन्त्र के संविधानों से पीछे नहीं है। उसकी १३६ वी धारा में सार्वजनिक मताधिकार (universal sufferage) की व्यवस्था की गई है, जिसमे स्पष्ट कहा गया है कि 'प्रत्येक नागरिक को एक मत का अधिकार प्राप्त है तथा सब नागरिक निर्वाचन में समान रूप में भाग लेने के अधिकारी है।'[1] स्त्रियों के मताधिकार सम्बन्धी व्यवस्था के लिये संविधान की धारा १३७ में स्पष्ट कर दिया गया है कि "पुरुषों के समान ही स्त्रियों को भी किसी को चुनने का तथा स्वयं चुने जाने का अधिकार प्राप्त है।"[2] संविधान में सभी को विचार भाषण व अभिव्यक्ति तथा संगठन का भी अधिकार प्रदान किया गया है तथा इस प्रकार राजनैतिक लोकतन्त्र की उचित व्यवस्था की गई है।

विचित्र संसदीय शासन—राजनैतिक व्यवस्था की दृष्टि से रूस के संविधान की दूसरी विशेषता यह है कि वहाँ की संसदीय शासन व्यवस्था एक विशेष प्रकार की है। साधारणतः संसदीय शासन व्यवस्था में एक वास्तविक कार्यपालिका (Real Executive) तथा एक नाममात्र की कार्यपालिका (Nominal Executive) होती है। इसके अतिरिक्त संसदीय शासन व्यवस्था की एक अन्य विशेषता यह भी होती है कि उसमें कार्यपालिका व्यवस्थापिका में से ली जाती है और वह उसके प्रति उत्तरदायी होती है। पर रूस के संसदीय शासन की व्यवस्था की विशेषतायें उपर्युक्त विशेषताओं से पूर्णतः भिन्न है तथा इस कारण वहाँ की संसदीय व्यवस्था को एक विशेष प्रकार की संसदीय व्यवस्था माना जाता है।

रूस के संसदीय शासन की पहली विचित्रता यह है कि वहाँ के शासन प्रमुख (Head of Government) का रूप सामुदायिक (collective) व बहुल (plural) है, जिसे सामूहिक रूप से प्रेसीडियम (Presidium) कहते है। इसमें ३३ सदस्य होते है, जो सभी पद व शक्ति की दृष्टि से उसी प्रकार समान होते है, जिस प्रकार स्विटजरलैण्ड की संघीय परिषद् (Federal Council) के सदस्य होते है। प्रेसीडियम का अध्यक्ष पूरे ३३ सदस्यों में से ही एक होता है। वह उनमें से पहला भी नहीं होता। इसके अतिरिक्त प्रेसीडियम केवल वैधानिक अथवा नाममात्र का ही शासन प्रमुख नहीं होता, वरन् वह देश के शासन संचालन में सक्रिय भाग लेता है। यही कारण है कि शासन प्रमुख की स्थिति की दृष्टि से रूस की संसदीय व्यवस्था को विचित्र संसदीय व्यवस्था कहा जाता है। रूस की संसदीय व्यवस्था इस दृष्टि से न तो इंगलैण्ड की संसदीय व्यवस्था से मिलती है और न स्विटजरलैण्ड की संसदीय व्यवस्था से मिलती है। इंगलैण्ड में शासन प्रमुख वहाँ का राजा है, जो एक व्यक्ति है तथा वह

---

1 Each citizen has one vote. All citizens participate in elections on equal footing. —*Article 136 of the Constitution*

2 Women have the right to elect and be elected on equal terms with men. —*Article 137 of the Constitution*

वहाँ के शासन का नाममात्र का अध्यक्ष है। रूस की व्यवस्था को यदि स्विटजरलैण्ड की व्यवस्था के समान कहा जाय, तो वह भी उचित नहीं है, क्योंकि स्विटजरलैण्ड में जब संघीय परिषद ही वास्तविक व संवैधानिक दोनों ही प्रकार की शासन की प्रमुख है, रूस के शासन की सत्ता प्रेसीडियम (Presidium) व मंत्रि परिषद् (Council of Ministers) दोनों में ही निहित है।

मंत्रिमण्डल की रचना की दृष्टि से भी रूस की संसदीय व्यवस्था विचित्र प्रकार की है। रूस में मंत्रिगण दो प्रकार के होते हैं। वहाँ एक प्रकार के मंत्रिगण व होते हैं जो संघीय विषयों का प्रबन्ध करते हैं। दूसरे प्रकार के मंत्रिगण वहा वे होते हैं, जो उन विषयों का प्रबन्ध करते हैं, जो संघ की इकाइयों के अधिकार क्षेत्र के होते हैं। पहले प्रकार के मंत्रिगण संघीय मंत्री (Union Ministers) तथा दूसरे प्रकार के मंत्रिगण संघ के गणतन्त्रीय मंत्री *(Union Republican Ministers)* कहलाते हैं। गणतन्त्रीय मंत्री संघ की सरकार व गणतन्त्रों की सरकारों के बीच मध्यस्थ का कार्य करते हैं। स्विटजरलैण्ड भारत अथवा अमरिका के संविधानों में इस तरह मंत्रियों की व्यवस्था नहीं मिलती। इस कारण भी रूस की संसदीय व्यवस्था [illegible] प्रकार की अकेली ही व्यवस्था हो जाती है।

एक विचित्र बात रूस की संसदीय व्यवस्था में और पाई जाती है, जिसके कारण वह अपने प्रकार की अकेली संसदीय व्यवस्था कहलाती है। [illegible] में साधारणतः लोक सेवा के सदस्यों पर शासन सम्बन्धी कोई [illegible] नहीं होता। उनके द्वारा किये हुए सब कार्यों का अन्तिम दायित्व [illegible] है, जो संसद के प्रति उत्तरदायी होते हैं। पर रूस में [illegible] लोक सेवा के लोग भी कभी कभी उच्चतम सोवियत (Supreme Soviet) के [illegible] जाते हैं तथा उन्हें भी अपने कार्यों के लिये [illegible] है।

स्विटजरलैण्ड तथा भारत के संघो से बढकर है क्योंकि वहाँ के संविधान मे संघ की इकाइयो को ऐसे किसी अधिकार की चर्चा नही की गई है।

पर रूस के संघ का महत्व उसकी राजनतिक संघात्मकता (Political Federalism) के कारण जितना है उसस अधिक महत्व उसकी सास्कृतिक संघात्मकता (Cultural Federalism) के कारण है। सोवियत संघ वस्तुत ऐसे विविध राष्ट्रा का एक संघ है, जो सास्कृतिक दृष्टि स पूणत स्वतन्त्र है। जार राजाओ के शासन-काल म जिस सास्कृतिक स्वतन्त्रता का गला घोटा जाता था, उसी की व्यवस्था रूस क वतमान सोवियत संघ म की गई है। सास्कृतिक स्वतन्त्रता प्रत्यक सास्कृतिक जन-समूह को पूरी तरह स प्राप्त रह, इसके लिये रूस के संविधान म कई व्यवस्थायें की गई है।

इस सम्बन्ध म सबसे पहली व्यवस्था यह की गई है कि प्रदशा की सीमाय विविध राष्ट्रा की सस्कृति के अनुसार निर्धारित की गई है, जिससे विविध सस्कृतिया के जन समूह अपन अपन क्षेत्र म अपनी अपनी सस्कृति की रक्षा व उसकी उन्नति कर सकें। इस आधार पर संघ की इकाइया अपने अपने स्तर के अनुसार विविध नामा से पुकारी जाती है। सास्कृतिक दृष्टि से सबसे उन्नत इकाइया संघीय गणतन्त्र (Union Republics), उससे कम उन्नत इकाइया स्वशासित गणतन्त्र (Autonomous Republics), उससे कम उन्नत इकाइयाँ स्वशासित प्रदेश (Autonomous Regions) तथा सबसे कम उन्नत इकाइयाँ राष्ट्रीय क्षेत्र (National Areas) कहलाती है। यही कारण है कि अनेक इकाइया के नाम भी उनकी राष्ट्रीयताओ के नाम पर है। उजबक सोवियत समाजवादी गणतन्त्र *(Uzbek Soviet Socialist Republic)* अथवा ताजिक सोवियत समाजवादी गणतन्त्र (Tazik Soviet Socialist Republic) इसी बात के उदाहरण है तथा उनके नाम उनकी राष्ट्रीयता व सस्कृति के नाम पर ही हैं।

सस्कृतियो के नाम पर इकाइयो के नाम ही नही है, वरन् उन्हें उनके उस रूप मे संविधान म मान्यता भी प्राप्त है। संविधान द्वारा उनके इस अधिकार को मान्यता दी गई है कि वे केन्द्रीय व्यवस्थापिका के ऊपरी सदन को अलग अलग अपने-अपने प्रतिनिधि भजें। इस सम्बन्ध म व्यवस्था यह है कि केन्द्रीय व्यवस्थापिका के ऊपरी सदन के लिय संघीय गणतन्त्र (Union Republic) २५ प्रतिनिधि, स्वशासित गणतन्त्र (Autonomous Republics) ११, स्वशासित प्रदेश (Autonomous Regions) ५ तथा राष्ट्रीय क्षेत्र (National Areas) १ प्रतिनिधि भेजत हैं।

राष्ट्रीय व सास्कृतिक स्वतन्त्रता के ही लिय रूस मे ऐसी व्यवस्था है कि किसी भी प्रदश पर दूसरे प्रदश की भाषा नही लादी गई है तथा संघ की सब इकाइयो को भाषा सम्बन्धी स्वाधिकार प्राप्त है। सारे रूस म लगभग ११० भाषाय है। उनमे से ७० भाषाय स्कूलो म पढाई जाती ह तथा १६ भाषाय राजभाषायें मानी जाती है, जिनमे राजकीय प्रकाशन कार्य होता है। राजकाज के लिये अपने यहाँ प्रचलित भाषा का प्रयाग करने के लिय इकाइयाँ स्वतन्त्र हैं।

इस प्रकार हम देखते हैं कि विविध राष्ट्रीय व सांस्कृतिक समुदायों के अनुसार इकाइयों को मान्यता देकर, उन्हें केन्द्रीय व्यवस्थापिका के ऊपरी सदन में अलग अलग प्रतिनिधित्व प्रदान करके तथा सब इकाइयों के लिये भाषा सम्बन्धी स्वतन्त्रता की व्यवस्था करके रूस के संविधान द्वारा राजनैतिक संघ के अतिरिक्त राष्ट्रीय व सांस्कृतिक संघ की भी स्थापना की गई है। जैसा प्रोफेसर टाउस्टर ने इस सम्बन्ध में कहा है "राष्ट्रीय विकास कार्य की व्यवस्था यदि कानूनी समानता की स्थापना द्वारा की गई है, तो राजनैतिक, आर्थिक व सांस्कृतिक समानता उस मांस, रुधिर तथा श्वास का कार्य करती है, जिनके सामूहिक सामञ्जस्य से एक ऐसी काया का निर्माण होता है, जिससे सिद्धान्त व व्यवहार की नाडी की दशा देखी जा सकती है।"[1]

एक दल का शासन—राजनैतिक व्यवस्था की दृष्टि से रूस के संविधान की एक अन्य विशेषता यह है कि वहाँ एक ही दल का शासन है। साधारणतः किसी भी संविधान में इसकी चर्चा नहीं की जाती कि किस राजनैतिक दल के हाथ में शासन की सत्ता हो। पर रूस का संविधान इस सम्बन्ध में एक अपवाद है। इसमें सन्देह नहीं कि उसके अन्तर्गत नागरिकों को संगठन बनाने का अधिकार दिया गया है, पर फिर भी उसकी विचित्रता इस बात में है कि उसके द्वारा साम्यवादी दल को देश की राजनीति का प्रमुख दल माना गया है। पश्चिमी देशों के किसी और संविधान में इस प्रकार किसी दल विशेष की चर्चा नहीं की गई है। रूस के संविधान की १६वीं धारा में इस सम्बन्ध में स्पष्ट कहा गया है कि "श्रमिक वर्ग तथा काम करने वाले लोगों के अन्य वर्गों के सबसे अधिक सक्रिय तथा राजनैतिक दृष्टि से सबसे अधिक चैतन्य नागरिक सोवियत संघ के उस साम्यवादी दल में एकताबद्ध हैं, जो समाजवादी व्यवस्था का विकास करने व उसे शक्तिशाली बनाने के उनके संघर्ष में काम करने वाले लोगों का रक्षक है तथा जो काम करने वाले लोगों के सार्वजनिक व व्यक्तिगत दोनों ही प्रकार के सब संगठनों का अग्रणी है।"[2]

इस प्रकार, जैसा उपर्युक्त से स्पष्ट है रूस के संविधान की यह एक बड़ी विचित्र बात है कि उसमें एक राजनैतिक दल की चर्चा इस प्रकार प्रमुख रूप से की

1 'If legal equality constituted the bare structure of the national development programme political economic and cultural equality were the vaunted flesh, blood and breath together comprising a pulsating body of practice and principle —*Towster*

2 'The most active and politically most conscious citizens in the ranks of the working class and other sections of the working people unite in the Communist Party of the Soviet Union, which is the vanguard of the working people in their struggle to strengthen and develop the socialist system and is the leading core of all organizations of the working people both public and private ' —*Article 16 of the Constitution*

गई है। इसमें संदेह नहीं है कि सभी लोकतन्त्रों में एक समय पर किसी एक ही दल का या किन्हीं दलों का मिला जुला शासन होता है, पर उनके संविधानों में किसी एक दल को इस प्रकार चर्चा करके उसे प्रमुख घोषित नहीं किया जाता। किसी देश का संविधान वस्तुतः किसी दल विशेष की वस्तु नहीं होता और न उसे दलगत रूप ही दिया जा सकता है। संविधान वस्तुतः दलगत राजनीति से ऊपर की वस्तु होता है तथा प्रत्येक संविधान में उसे वैसा ही माना जाना चाहिये। इस दृष्टि से रूस के संविधान का यह दोष है कि उसमें एक दल विशेष को इतना महत्व दिया गया है। फिर भी यह उसकी उन विचित्रताओं में से एक है, जिनके लिये वह प्रसिद्ध है।

व्यक्ति के अधिकारों की व्यवस्था की दृष्टि से

रूस के संविधान पर यदि हम व्यक्ति के अधिकारों की व्यवस्था की दृष्टि से विचार करें तो, हम उसे अन्य लोकतन्त्रों के संविधान से बढ़कर पाते हैं।

अधिकारों की समाजवादी व्यवस्था—रूस का संविधान व्यक्ति के अधिकारों की व्यवस्था की दृष्टि से और संविधानों से बढ़कर है इसका यह तात्पर्य नहीं है कि और किसी संविधान में व्यक्ति के अधिकारों की व्यवस्था नहीं की गई है। जैसा हम पहले जान चुके हैं अमेरिका के संविधान में भी व्यक्ति के अधिकारों के सम्बन्ध में एक अधिकार पत्र (Bill of Rights) को मान्यता दी गई है। भारतवर्ष के संविधान में भी व्यक्ति के मूल अधिकारों पर एक अलग अध्याय है। अतः रूस के संविधान की श्रेष्ठता इस सम्बन्ध में इस कारण नहीं है कि उसमें व्यक्ति के अधिकारों की व्यवस्था की गई है वरन् वह इस कारण है कि उसकी अधिकारों की व्यवस्था का आधार वह समाजवाद है जिसमें अधिकारों का रूप केवल राजनैतिक ही नहीं, वरन् सामाजिक व आर्थिक भी माना जाता है तथा यह माना जाता है कि सामाजिक व आर्थिक अधिकारों के बिना राजनैतिक अधिकारों का कोई मूल्य नहीं होता।

यही कारण है कि रूस के संविधान में मतदान, विचार, भाषण, अभिव्यक्ति तथा संगठन सम्बन्धी व्यक्ति के अधिकारों की व्यवस्था होते हुए भी, उन पर इतना जोर नहीं दिया जाता जितना जोर वहां व्यक्ति के इस अधिकार पर दिया जाता है कि उसे काम करने का निश्चित अवसर मिले। व्यक्ति आर्थिक दृष्टि से सुरक्षित रह और भोजन, वस्त्र व आवास की चिन्ता से चिन्तित हुए बिना अपने राजनैतिक अधिकारों का प्रयोग कर, इसको रूस के संविधान की अधिकारों की व्यवस्था में अधिक महत्व दिया गया है। यही कारण है कि उसमें काम करने का अधिकार (right to work) व्यक्ति का पहला मूल अधिकार माना गया है। इसमें सन्देह नहीं कि उसने सम्पत्ति व उत्पादन के साधनों के स्वामी बनने का अधिकार व्यक्ति से छीन लिया है पर साथ ही उसके द्वारा यह दायित्व राज्य का बना दिया गया है कि वह प्रत्येक व्यक्ति को रोजगार दे, जिससे वह भोजन, वस्त्र व आवास की चिन्ता से रहित होकर अपने राजनैतिक अधिकारों का उचित प्रयोग कर सके। इस सम्बन्ध में यह भी ध्यान देने की बात है कि एक ओर जहाँ उसके अन्तर्गत यह व्यवस्था की गई है कि व्यक्ति को

काम करने का अधिकार है, वहाँ उसके अन्तर्गत यह व्यवस्था की गई है कि काम करने का उसका कर्तव्य भी है। इस सम्बन्ध मे संविधान स्पष्ट यह कहता है कि "जो काम नही करेगा, वह खायेगा भी नही।'[1] इसके अतिरिक्त सोवियत संविधान मे विश्राम (rest) व अवकाश (leisure), सामाजिक सुरक्षा (social security) तथा स्त्री-पुरुष सभी का सभी क्षेत्रो मे समानता (equality to men and women in all spheres) सम्बन्धी अधिकारो की व्यवस्था भी विद्यमान है।

इस प्रकार हम देखते है कि रूस के संविधान मे उन अधिकारो के अतिरिक्त, जिनका रूप राजनैतिक होता है उन अधिकारो की व्यवस्था भी की गई है, जिनका रूप सामाजिक तथा आर्थिक होता है। व्यक्ति के काम करने से सम्बन्धित अधिकार की व्यवस्था की दृष्टि से तो रूस का संविधान अपने ढंग का पहला संविधान है और यही कारण है कि ऑग व जिंक जैसे पश्चिमी लेखको को भी यह स्वीकार करना पडा है कि रूस के संविधान का अधिकारपत्र "इतिहास के अत्यन्त असाधारण अधिकारपत्रो मे से एक है।'[2]

न्यायिक पुनर्निरीक्षण का अनस्तित्व—यह सब होते हुए भी रूस के संविधान की व्यक्ति के अधिकारो से सम्बन्धित व्यवस्था के विषय मे यह नही भूलना चाहिये कि अपने अधिकारो के हनन की दशा मे व्यक्ति कोई आवाज उठा सके, इसकी वहाँ कोई व्यवस्था नहीं है। अमेरिका के संविधान की व्यवस्था के विषय मे हम जान चुके है कि वहाँ की न्यायपालिका को न्यायिक पुनर्निरीक्षण (Judicial Review) का अधिकार है। वह शासन के ऐसे किसी भी कानून व कार्य को अवैध घोषित कर सकती है, जो संविधान की व्यवस्था, जिसमे व्यक्ति के अधिकारो की व्यवस्था भी सम्मिलित है के प्रतिकूल हो। भारत के संविधान मे भी देश की न्यायपालिका को व्यक्ति के अधिकारो का संरक्षक माना गया है तथा अपने अधिकारो का हनन होने पर व्यक्ति न्यायपालिका की शरण ले सकता है। पर रूस के संविधान मे ऐसी कोई व्यवस्था नही है तथा वहा उन कानूनो व आदेशो के विरुद्ध व्यक्ति न्यायपालिका की शरण नही ले सकता, जो उसके अधिकारो पर कुठाराघात करते हो।

इस प्रकार हम देखते है कि रूस के संविधान की व्यक्ति के अधिकारो की व्यवस्था न्यायिक पुनर्निरीक्षण के अनस्तित्व के कारण अवास्तविक सी हो जाती है। टाउस्टर ने इस सम्बन्ध मे रूस की व्यवस्था का औचित्य दिखाते हुए कहा है कि 'स्वतन्त्रता के क्षेत्र के विषय मे रूस व पश्चिमी लोकतन्त्रो मे मुख्य अन्तर यह नही है कि प्रथम (रूस) ने स्वतन्त्रताओ को बिलकुल समाप्त कर दिया है वरन् वह यह है कि उसने उनमे से अनेक को नया अर्थ व भाव दे दिया है।' पर वास्तविकता यही है कि विचार, भाषा अभिव्यक्ति तथा संगठन सम्बन्धी स्वतन्त्रता वहाँ सबके लिये न

1 'He who does not work neither shall he eat
—*Article 12 of the Russian Constitution*

2 Ogg and Zink speak of the Russian Bill of Rights as one of the most extra ordinary bill of rights known to history

होकर साम्यवादी दल के सदस्यों—वरन यों कहना चाहिये कि पक्के सदस्यों—के लिये ही है। रूस की अधिकारों व स्वतन्त्रता की व्यवस्था तथा उसके संघ के रूप की ऐच्छिकता कितनी वास्तविक है, यह उन सफायों (purges) से स्पष्ट प्रकट हो जाता है, जो वहाँ समय समय पर होते रहते है। संघ से अलग होना तो दूर रहा, कोई इकाई यदि संघ की किसी नीति से असंतोष भी व्यक्त करती है, तो उसे गद्दार समझा जाता है और किसी प्रकार से उसे स्वतन्त्र नीति पर चलने नहीं दिया जाता। शासक गुट (ruling clique) की नीति से यदि कोई व्यक्ति मतभेद करने का दुस्साहस करे, तो उसका क्या हाल होता है, यह हम अभी हाल में हुए श्री ख्रुश्चेव के हाल से जान सकते है। यही कारण है कि रूस के विषय में यह कहा जाता है कि वहाँ व्यक्ति की स्वतन्त्रता का अर्थ यही है कि वह शासकगुट द्वारा निर्धारित नीति पर चलता रहे, यद्यपि रूस के नेता यह कह कर इसका औचित्य यह बताते है कि व्यक्ति का वास्तविक कल्याण ही इसी में है।

SELECT READINGS

Adams and others	Foreign Governments and their Backgrounds
Carter	The Government of the Soviet Union
Fainsod	How Russia is Ruled
Florinsky	In Governments of Continental Europe
Lenin	Selected Works
	State and Revolution
Ogg	European Governments and Politics
Ogg and Zink	Modern Foreign Governments
Stalin	Leninism
	Problems of Leninism
Towster	Political Power in the U S S R
Wheare	Federal Government
Vyshinsky	The Teachings of Lenin and Stalin on Proletarian Revolation and the State
	Law of the Soviet State

२७

रूस की संघीय व्यवस्था

"सोवियत संघ का निर्माण लोकतन्त्रात्मक केन्द्रीयकरण के सिद्धान्त पर हुआ है, जो पूँजीवादी राज्यों के कर्मचारीतन्त्रात्मक केन्द्रीयकरण से पूर्णत भिन्न है।" —विशिन्स्की

रूस की संघीय व्यवस्था के विषय म प्राय यह कहा जाता है कि 'सास्कृतिक व आर्थिक दृष्टि से संघ होते हुए भी राजनीतिक दृष्टि स वह एक एकात्मक राज्य है।" सास्कृतिक रूप से रूस एक संघ है इसके विषय में अधिक मतभेद नही है, पर आर्थिक व राजनतिक रूप मे रूस की व्यवस्था संघीय है, इस विषय मे बड़ा गम्भीर मतभेद है। रूस की संघीय व्यवस्था का वास्तविक रूप क्या है, यह उसकी संघीय व्यवस्था की प्रमुख विशेषताओं के निम्न विवचन स स्पष्ट हो जायगा।

सोवियत रूस का सास्कृतिक संघ

विविध प्रान्तो के लोगो के प्रति जार सरकार की नीति शोषण पर आधारित थी। जार के शासन मे उन लोगो का जीवन बड़ा दुखी था। उन्हे किसी प्रकार की सास्कृतिक स्वतन्त्रता प्राप्त नही थी। जार सरकार ने सदा उन लोगो पर रूसी भाषा व रूसी संस्कृति लादने का प्रयत्न किया। उनकी स्थानीय भाषा व संस्कृति को दबाने का प्रयत्न किया। परिणामस्वरूप प्रान्तो के लोग लगातार जार सरकार का विरोध करते रहे और जार सरकार सदा उनका दमन करती रही। कहा जाता है कि प्रान्तो के लोगो के विद्रोह के सिलसिले मे जार सरकार द्वारा किये गये दमन की प्रक्रिया मे लगभग ३०००० लोग युद्ध मे मारे गये और लगभग १५०० को फाँसी दे दी गई। मध्य एशिया के लोगो के सन् १९१६ के विद्रोह को भी हजारो लोगो को मौत के घाट उतार कर ही दबाया गया था। प्रान्तो के सास्कृतिक उभार को दबाये जाने के ऐसे अनेक उदाहरणों का उल्लेख किया जा सकता है।

समाजवादी क्रान्ति के समर्थको को प्रारम्भ से ही इन आन्दोलनों व उनमे भाग लेने वाले लोगों के प्रति सहानुभूति थी। प्रान्त के लोगो व अन्य सास्कृतिक अल्पसंख्यको पर जारशाही द्वारा जो अत्याचार किये जाते थे उनके वे प्रबल विरोधी

थे। परिणामस्वरूप समाजवादी क्रान्ति के विजय के परिणामस्वरूप जब उन्हे राजनैतिक शक्ति प्राप्त हुई, तो उनकी ओर से रूस की जनता के अधिकारो के विषय मे एक स्पष्ट घोषणा की गई। स्टालिन व लेनिन द्वारा हस्ताक्षरित उस घोषणा मे यह स्पष्ट कहा गया कि रूस की विविध राष्ट्रीयताओ के साथ केन्द्रीय सरकार का क्या व्यवहार होगा, इस विषय मे लोक प्रतिनिधि परिषद (Council of People s Commission) ने नीचे लिखे सिद्धान्तो को आधार रूप मे स्वीकार कर लिया है

१ रूस के सभी राष्ट्रीयताओ के लोगो को समानता व सर्वोच्चता के अधिकार प्राप्त होगे।

२ रूस के सभी लोगो को यह निश्चय करने का अधिकार होगा कि उनके शासन का स्वरूप क्या हो। इस सम्बन्ध मे उन्हे सघ से अलग होने और स्वतन्त्र राज्य बनाने का भी अधिकार होगा।

३ राष्ट्रीयताओ पर लगे हुए सब व धन समाप्त कर दिये जायेगे।

४ सघ के क्षेत्र मे रहने वाले राष्ट्रीय अल्पसख्यको व जातीय समूहो को विकास की पूरी सुविधाये दी जायेंगी।

जैसा उक्त घोषणा की बातो से स्पष्ट है, सोवियत सघ की नीति राष्ट्रीय अल्पसख्यको व जातीय समूहो के प्रति सहानुभूतिपूर्ण थी और उसका उद्देश्य उन्हे अपने सास्कृतिक विकास का पूरा अवसर प्रदान करना था। सोवियत सघ की यह नीति हमे उसके क्षेत्रीय सगठन की व्यवस्था मे स्पष्ट दिखाई देती है, जिसमे सघ के गणराज्य (Union Republics), स्वशासित गणराज्य (Autonomous Republics) स्वशासित क्षेत्र (Autonomous Regions) व राष्ट्रीय प्रदेश (National Areas) नामक प्रशासनिक इकाइयो की व्यवस्था की गई है। इतन प्रकार की इकाइयो की व्यवस्था इसीलिये की गई है कि विविध राष्ट्रीयताओ (Nationalities) को अधिक से अधिक सास्कृतिक स्वतत्रता प्राप्त रहे। सघ के गणराज्यो का सगठन राष्ट्रीयताओ के आधार पर किया गया है तथा उनके नाम भी उसमे निवास करने वाले लोगो की राष्ट्रीयता के नाम पर रखे गये है। उदाहरणार्थ यूक्रेन सोवियत समाजवादी गणतत्र (Ukranian Soviet Socialist Republic) उन लोगो का गणतत्र है जो यूक्रेनियन जाति के है। उस गणतत्र का नाम उजबक सोवियत समाजवादी गणतत्र (Uzbek Soviet Socialist Republic) है जिसमे उजबेक जातीयता के लोग रहते है। इसी प्रकार उस गणतत्र का नाम ताजिक सोवियत समाजवादी गणतत्र (Tajik Soviet Socialist Republic) है, जिसमे ताजिक जातीयता के लोग रहते हैं। सघ के गणतन्त्रो के अन्तर्गत स्वशासित गणतन्त्र (Autonomous Republics) नाम के उपभाग है, जिन्हे छोटी छोटी अन्य जातीयताओं के आधार पर सगठित किया गया है तथा जिनके लोगो को सस्कृति व अन्य स्थानीय मामलो मे स्वशासन का अधिकार

प्राप्त है। स्वशासित क्षेत्र (Autonomous Regions) की व्यवस्था उन जातीय समुदायो के आधार पर की गयी है, जो स्वशासित गणतत्रो के स्तर के अधिकारी नहीं है, पर जिन्हें सास्कृतिक आधार पर स्वशासन का अधिकार मिलना आवश्यक है। और भी छोटे जातीय समुदायो के सन्तोष के लिये राष्ट्रीय प्रदेशो (National Areas) की व्यवस्था की गई है।

इसके अतिरिक्त बाल्शेविक नेताओ ने यह भी आवश्यक समझा कि उक्त गणतत्रो, क्षेत्रो व प्रदेशो की व्यवस्था से ही लोगो की सास्कृतिक भावनाये सन्तुष्ट नही हो सकेंगी। अत इसके लिये उन्होने कुछ अन्य व्यवस्थाये भी की है। सघ के सभी गणतत्रो को अपना सवैधानिक ढाँचा अपनी इच्छानुसार बनाने का अधिकार है। इसके अतिरिक्त सब क्षेत्रीय भागो को व्यवस्थापिका के ऊपरी सदन मे पृथक प्रतिनिधित्व दिया गया है। उसके लिये सघ के प्रत्येक सघीय गणतन्त्र को २५ स्वशासित गणतत्र को ११ स्वशासित प्रदेश को ५ तथा राष्ट्रीय क्षेत्र को १ प्रतिनिधि भेजने का अधिकार दिया गया है। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि सब क्षेत्रो को सोवियत सघ की व्यवस्था मे पृथक पृथक व्यक्तित्व प्रदान किया गया है।

यही नही, उन सब सुविधाओ को भी समाप्त कर दिया गया है, जो किन्ही वर्गो को विशेष रूप से प्राप्त थी और इस प्रकार सभी जातीयताओ के लोगो को समान स्तर पर कर दिया गया है। इसके अतिरिक्त सभी गणतत्रो को भाषा सम्बन्धी स्वतन्त्रता भी प्राप्त है तथा इस बात का कोई प्रयत्न नही किया गया है कि सम्पूर्ण सघ की भाषा एक हो। वस्तुत जैसा स्टालिन ने कहा है "स्थानीय स्कूल, स्थानीय प्रशासन, प्रशासन के स्थानीय अग, स्थानीय सार्वजनिक राजनतिक व शिक्षा सस्थाये तथा स्थानीय भाषाओ के विषय मे व्यापक अधिकारो की सुरक्षा की व्यवस्था की गई है।"[1] सविधान की ४०वी धारा मे यह स्पष्ट कहा गया है कि न्यायालयो की कार्यवाही गणतत्रो की अलग अलग भाषाओ मे होगी। सघ के कानून व आदेश सघ के गणतत्रो मे साधारणत बोली जाने वाली भाषाओ मे छापे जाते है।

इस प्रकार हम देखते है कि सघ की विविध इकाइयो के लोगो की सास्कृतिक स्वतन्त्रता रहे, इसके लिये कानून द्वारा उचित व्यवस्था की गई है। पर इसके साथ-साथ इस बात की भी उचित व्यवस्था है कि विविध सस्कृतियो के होते हुए भी सब एक सघ के रूप मे एक हो सके और समष्टि रूप मे सब एक राष्ट्र के रूप मे उदय हो सके।

---

1 'Local schools, local administration local organs of power local public, political and educational institutions with the guarrantee of a plentitude of rights for the local languages have been organized' —*Stalin*

संघीय व्यवस्था की कुछ विशेषताएं होती है। पहली विशेषता उसकी यह होती है कि उसका संविधान प्रायः लिखित व कठोर होता है और वह संघ का सर्वोच्च कानून होता है। रूस का संविधान लिखित है। वह कठोर (rigid) भी है, क्योंकि संशोधन विशेष प्रक्रिया से ही हो सकता है। रूस के संविधान का संशोधन सर्वोच्च सोवियत के प्रत्येक सदन के ⅔ बहुमत की स्वीकृति से ही हो सकता है। संघ की इकाइयों की स्वीकृति की जैसी व्यवस्था इस सम्बन्ध में अमरिका या भारत के संविधान में की गई है उसी प्रकार की व्यवस्था रूस के संविधान में नहीं है, फिर भी इकाइयों को संविधान के संशोधन के विषय में उचित परामर्श देने का अवसर मिले, इसके लिए उनके प्रतिनिधि व्यवस्थापिका के ऊपरी सदन को संशोधन विधेयक के सम्बन्ध में नीचे के सदन के बराबर ही अधिकार दिये गये हैं। इस प्रकार हम देखते है कि सोवियत रूस की संघीय व्यवस्था में संविधान की सर्वोच्चता व कठोरता पाई जाती है, यद्यपि उसमे वह उस हद तक नहीं पाई जाती, जिस हद तक वह अमेरिका या भारत के संविधान मे पाई जाती है।

संघीय व्यवस्था की एक अन्य विशेषता संघ व उसकी इकाइयों के बीच शक्ति का वितरण होना है। रूस की संघीय व्यवस्था में शक्ति का इस प्रकार का वितरण पाया जाता है। उसमें गणना व अवशेष (Enumeration and Residium) का सिद्धान्त अपनाया गया है। संघ की सरकार की शक्तियों की गणना कर दी गई है और शेष शक्तियाँ इकाइयों की सरकारों मे निहित मानी गई है। पर इस सम्बन्ध मे ध्यान देने की बात यह है कि संघ की सरकार की शक्तियाँ अत्यन्त व्यापक हैं। पर राष्ट्र सम्बन्धों का संचालन, युद्ध व सन्धियों का करना, नये गणतन्त्रों को संघ में सम्मिलित करना आदि जैसे महत्वपूर्ण विषय केन्द्र की सरकार के अधिकार में हैं, जबकि इकाइयों की शक्तियाँ न तो उतने महत्व की है और न उतनी व्यापक है। इसके अतिरिक्त शक्ति के वितरण की व्यवस्था में यदि कोई परिवर्तन करना होता है तो उसे सर्वोच्च सोवियत इकाइयों की किसी प्रत्यक्ष स्वीकृति के बिना ही कर सकती है।

संघीय व्यवस्था की तीसरी विशेषता न्यायपालिका की सर्वोच्चता होती है और इसके लिये एक सर्वोच्च न्यायालय की व्यवस्था की जाती है जो संघ व इकाइयों के बीच के झगड़ों का निपटारा कर सके। उसका कार्य संविधान की व्याख्या तथा व्यवस्थापिका व कार्यपालिका के कार्यों की वैधानिकता देखना भी होता है। सोवियत संघ की व्यवस्था ऐसी नहीं है। वहाँ संविधान की व्याख्या का कार्य देश के सर्वोच्च न्यायालय के स्थान पर वहाँ के प्रेसीडियम (Presidium) के सुपुर्द किया गया है, जो स्वतन्त्र न्यायपालिका न होकर केन्द्रीय कार्यपालिका का ही एक अंग मात्र है। इसका परिणाम यह भी हो सकता है कि केन्द्रीय कार्यपालिका संविधान की व्याख्या इस प्रकार भी कर सकती है कि इकाइयों के अधिकारों पर कुठाराघात हो जाय और उनका स्थानीय स्वशासन ही समाप्त हो जाये।

इस प्रकार जैसा उपर्युक्त विवेचन से स्पष्ट है राजनैतिक रूप से सोवियत

संघ की व्यवस्था पूर्णतः संघीय नहीं है और उसमें वे लक्षण नहीं पाये जाते, जो संघीय व्यवस्था में साधारणतः होते हैं। यह ठीक है कि उसकी इकाइयों का संगठन विविध जातीयताओं के आधार पर किया गया है, और इस आधार पर उसे सांस्कृतिक संघ कहा जा सकता है, पर आर्थिक तथा राजनतिक दृष्टि से उसकी संघीय व्यवस्था उतनी पूर्ण नहीं है जितनी पूर्ण वह होनी चाहिये।

सोवियत संघ की एकात्मकता के लक्षण

संघ की जो प्रमुख विशेषताय हैं वे तो पूरी तरह से सोवियत संघ में हैं ही नहीं, उसमें कुछ ऐसी विशेषताय भी हैं, जो उसके ढांचे की एकात्मकता को दिखाती हैं। जिन लक्षणों से शक्ति का केन्द्रीकरण व एकात्मकता प्रकट होती है वे निम्न प्रकार हैं

१ सोवियत मन्त्रिमण्डल में कुछ ऐसे मन्त्रालयों की व्यवस्था की गई है, जिनका कार्य संघ की इकाइयों के मन्त्रालयों के कार्यों की देखभाल करना है। ऐसे मन्त्रालयों को संघीय गणतन्त्र मन्त्रालय (Union Republican Ministries) कहा जाता है।

२ प्रेसीडियम को भी संघ के गणतन्त्रों पर नियन्त्रण करने का अधिकार प्राप्त है। उसे गणतन्त्रों के मन्त्रालयों के निर्णयों को रद्द करने तक का अधिकार प्राप्त है। परिणाम यह होता है कि इकाइयों की सरकार केन्द्र की सरकार की अधीनस्थ सरकार बन जाती है।

३ वित्त के क्षेत्र में भी इकाइयों की सरकार काफी हद तक केन्द्रीय सरकार पर निर्भर रहती है। वित्त एक ऐसी वस्तु है कि इसके आस पास शासन का पूरा चक्र घूमता है। केन्द्र ही सम्पूर्ण संघ की राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था के संचालन की योजना बनाता है। वही रूस के सम्पूर्ण सोवियत समाजवादी संघ के लिये इकट्ठा बजट बनाता है, जिसमें संघ के गणतन्त्रों का बजट भी सम्मिलित होता है। बैंक, औद्योगिक व कृषि सम्बन्धी संस्थानों व अखिल देशीय महत्व के अन्य व्यवसायों का संचालन भी केन्द्र के हाथ में है। इन सब कारणों से सम्पूर्ण देश के वित्त पर केन्द्र का ऐसा अधिकार रहता है, जैसा किसी अन्य संघ में नहीं पाया जाता। यही कारण है कि हार्पर व थौम्पसन ने कहा है कि "इस प्रकार की शक्तियों के कारण केन्द्रीयकरण उस हद तक पहुँच जाता है जिसकी समानता पश्चिम में कोई देश नहीं कर सकता।

४ इसके अतिरिक्त साम्यवादी दल स्वयं एक ऐसी शक्ति है कि उसके क्रियाकलाप से केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति को बल मिलता है। रूस में केवल वही एक ऐसा राजनतिक दल है जिसे राजनीति के क्षेत्र में काम करने दिया जाता है। अतः वर्षों से सम्पूर्ण जन-जीवन पर उसी का एकछत्र साम्राज्य है। प्रशासन सम्बन्धी सब नीतियों का निर्माण इसी दल के चोटी के नेताओं द्वारा किया जाता है और व

सम्पूर्ण सघ के क्षेत्र म लागू होती ह। परिणाम यह होता है कि सघ की इकाइया सीधी साम्यवादी दल के नियत्रण म रहती है।

रूस के सविधान की सघात्मकता की वस्तुस्थिति

रूस के सविधान की सघात्मकता के विषय म जहा तक रूस के नताओ के विचार का प्रश्न है, वे लोग सदा से यह दावा करत चल आये है कि उनका सविधान सच्चे रूप मे सघात्मक है। इस बात का प्रतिपादन वे कई आधारो पर करते हैं। उनका कहना है कि रूस का सविधान सघ की इकाइया को अपनी इच्छानुसार सघ से अलग होने का अधिकार प्रदान करता है। सविधान की धारा १७ मे यह स्पष्ट कहा गया है कि सघ के प्रत्यक गणतत्र को सोवियत समाजवादी रूस के सघ स स्वच्छा से अलग होन का अधिकार प्राप्त है।[1] यह निश्चय ही एक एसा अधिकार है, जो अय सघो म उनकी इकाइयो को प्राय प्राप्त नही है। अत सोवियत नता इस आधार पर अपनी सघ व्यवस्था पर गव करते हैं और उसे अयो स श्रेष्ठ बताते है। इतना ही नही उनका दावा है कि उनके सघ की इकाइयो को अपने परराष्ट्र सम्बन्धो का सचालन स्वय करन का अधिकार हे और उनकी अपनी अलग-अलग सनाय है। सविधान की धारा १८ म यह स्पष्ट कहा गया है कि 'सघ के प्रत्येक गणतत्र को विदेशो से सीधे सम्बन्ध स्थापित करन और उनसे समझौता आदि करने का अधिकार प्राप्त है।[2] धारा १८ ब म यह स्पष्ट कहा गया है कि "सघ के प्रत्येक गणतत्र का अपनी सना का सगठन है।[3] अत इन आधारो पर उनका दावा है कि उनके सघ की व्यवस्था सच्ची सघीय व्यवस्था है, क्योंकि उसके अन्तगत सघ की इकाइया को सच्ची स्वतत्रता प्राप्त है और वे अपनी इच्छानुसार उससे अलग तक हो सकती है।

सविधान की उक्त धाराओ के देखन से यह अवश्य प्रतीत होता है कि इकाइयो की स्वतत्रता की दृष्टि से रूस की सघीय व्यवस्था अयो की तुलना म अधिक श्रेष्ठ है। पर वस्तुस्थिति इस सम्बन्ध मे यह नही है।

सविधान की एक धारा जहा इस स्वीकार करती ह कि सघ के प्रत्येक गणतत्र का अपना-अपना अलग सनिक सगठन है, वहाँ सविधान की दूसरी धारा केन्द्र को यह अधिकार देती है कि वह गणतत्रो के सैनिक सगठनो के विषय म सिद्धान्तों

---

[1] The right freely to secede from the U S S R is reserved to every Union Republic —*Article 17 of the Constitution*

[2] Each Union Republic has the right to enter into direct relations with foreign states and to conclude agreements with them —*Article 18 of the Constitution*

[3] 'Each Union Republic has its own Republican Military formation" —*Article 18 B of the Constitution*

करण करता जाता है। रूस के नेता इस बात को छिपाते नहीं, वरन् वे उसे स्पष्ट स्वीकार करते हुए इस आधार पर न्याय्य बताते हैं कि वह केन्द्रीयकरण लोकतान्त्रिक है तथा उस केन्द्रीयकरण से अच्छा है, जो कर्मचारीतन्त्र का केन्द्रीयकरण होता है। विशिन्स्की ने स्वयं कहा है कि "सोवियत संघ का निर्माण लोकतान्त्रिक केन्द्रीयकरण के सिद्धान्त पर हुआ है, जो पूँजीवादी राज्यों के कर्मचारीतन्त्रात्मक केन्द्रीयकरण से पूर्णत भिन्न है।[1] उनका कहना है कि लोकतान्त्रिक केन्द्रीयकरण राज्य के विविध भागों की मांगों व उनके पृथक व्यक्तित्व को अधिक से अधिक महत्व देकर उन्हें आत्म सहायता व स्वतन्त्रता का अवसर ही प्रदान नहीं करता, वरन् साथ ही साथ वह उन भागों को भावनात्मक एकता, हितों की एकता व उद्देश्य व कार्यों की एकता के सूत्र में भी बांधता है। विशिन्स्की के ही शब्दों में 'आधारभूत प्रश्नों, सामान्य मार्गदर्शन तथा एक योजना के अनुसार पूरे राज्य की आर्थिक क्रिया कलाप की अधिकतम एकरूपता के सम्बन्ध में यह (लोकतान्त्रिक केन्द्रीयकरण) केन्द्रीयकरण का समर्थन करता है।'[2]

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि रूस की व्यवस्था को केवल एक अर्द्ध संघीय (Quasi federal) व्यवस्था ही कहा जा सकता है क्योंकि उसमें शक्ति के केन्द्रीयकरण की बड़ी गम्भीर प्रवृत्ति पाई जाती है, यद्यपि उसके समर्थक लोकतान्त्रिक होने के आधार पर न्याय्य बताते हैं।

SELECT READINGS

Carter and others	The Government of the Soviet Union
Fainsod Merle	How Russia is Ruled
K C Wheare	Federal Government
Lenin	State and Revolution
Ogg and Zink	Modern Foreign Governments
Stalin	Marxism and National Question
Towster Julian	Political Power in the U S S R
Vyshinsky	The Law of the Soviet State

1 The Soviet Union State is built on the principles of democratic centralism sharply opposed to the bureaucratic centralism of the capitalist state —Vyshinsky

2 "Democrate centralism presupposes centralism in basic questions in general guidance in maximum unification of economic activity according to one state wide plan —Vyshinsky

२८

रूस की मौलिक अधिकारो की व्यवस्था

'उस बेकार व्यक्ति की व्यक्तिगत स्वतत्रता क्या हो सकती है, जो भूखो मरता है और जिसे अपने परिश्रम का कोई लाभ नहीं मिलता है।"

—स्टालिन

सोवियत रूस के १९१८ व १९२४ के सविधानो की विशेषता इस बात म थी कि उसम मौलिक अधिकारो की कोई व्यवस्था नही की गई थी। ऐसा उन सविधानो म जान बूझ कर किया गया था। सविधान के निर्माताओ का उस समय यह भय था कि प्रतिक्रियावादी तत्व मौलिक अधिकारो व स्वतत्रता का प्रयोग समाज वाद के विरुद्ध करके विरोधी आन्दोलन चालू न कर दे। यही कारण था कि उन्होने उन सविधानो म व्यक्ति के मौलिक अधिकारो की व्यवस्था नही की थी। सन् १९३६ तक स्थिति ऐसी हो चुकी थी कि विरोधी आन्दोलन की सम्भावना नही रही था। अत सन् १९३६ के सविधान म सविधान निर्माताओ ने उस सविधान मे जिसे स्टालिन सविधान कहा जाता है, बडे महत्वपूर्ण मौलिक अधिकारो की व्यवस्था की। मौलिक अधिकारो की यह व्यवस्था सोवियत सघ के सविधान की एक अत्यन्त प्रमुख विशेषता है।

मौलिक अधिकारो की योजना की विशेषताए

सोवियत रूस के सविधान की मौलिक अधिकारो की व्यवस्था के विषय म यह स्मरणीय है कि वह अपनी तरह की एक विशिष्ट व्यवस्था है और सोवियत सघ के नेता उस पर गर्व करते है। सोवियत सघ की मौलिक अधिकारो की व्यवस्था की विशेषताओ का विवेचन हम निम्न प्रकार कर सकते हैं

समाजवादी स्वरूप

पश्चिम म मौलिक अधिकारो का स्वरूप जहाँ व्यक्तिवादी होता है रूस की सोवियत प्रणाली म उसका स्वरूप समाजवादी है। मौलिक अधिकारो की सम्पूर्ण सोवियत योजना पूरे समाज को केन्द्र मान कर चलती है। उसका केन्द्र एक ऐसा समाज है, जिसम सब काम करने वाले तथा किसान है और वह सम्पन्न व विपन्न लोगो के वर्गों म बँटा हुआ नही है। परिणामस्वरूप उसकी व्यवस्था म व्यक्ति का अधिकार

इस प्रकार दिये गये हैं कि उनका प्रयोग करके वह अपने कल्याण के साथ साथ सम्पूर्ण समाज का भी कल्याण कर सके। उदाहरणार्थ, व्यक्ति को कार्य करने का अधिकार है, जिससे वह अपना हित साधन कर सकता है, पर उस सम्पत्ति के स्वामित्व का अधिकार नहीं है, जिससे वह सम्पत्ति का एकत्रीकरण करके समाज के अन्य लोगों की सुविधाओं को छीनने की स्थिति में नहीं हो सकता। इस प्रकार मौलिक अधिकारों की सोवियत योजना में व्यक्ति के अधिकार व समाज की मांग का सामञ्जस्य रखा गया है और इस कारण उसका स्वरूप समाजवादी है।

उद्देश्य व साधनों का सामंजस्य

मौलिक अधिकारों की सोवियत व्यवस्था की दूसरी प्रमुख विशेषता यह है कि उसमें उद्देश्यों व साधनों दोनों का सामंजस्य रखा गया है। अधिकारों की सोवियत योजना में यह कह कर ही सन्तोष नहीं कर लिया गया है कि व्यक्ति को अमुक अमुक अधिकार देना उसका उद्देश्य है वरन् उसके अन्तर्गत उन साधनों की भी व्यवस्था की गई है, जिनके द्वारा उन अधिकारों का वास्तविक उपयोग किया जा सके। एक उदाहरण में यह बात स्पष्ट हो जायेगी। सविधान में व्यक्ति के लिये अवकाश के अधिकार (right to leisure) की व्यवस्था की गई है। लोग इस अधिकार का प्रयोग वास्तविक रूप में कर सकें, इसके लिये उन साधनों की भी व्यवस्था की गई है, जिनके द्वारा लोग अवकाश का उपयोग कर सकते हैं। इसके लिये काम के कम घंटा, अनिवार्य छुट्टियाँ, विश्राम गृहों, आमोदालयों आदि की व्यवस्था की गई है, जिससे लोगों का अवकाश का अधिकार वास्तविक हो सके। इसी प्रकार यदि व्यक्ति का काम करने का अधिकार है तो उसके लिये राज्य की ओर से चलाये जाने वाले इतने व्यवसायों की व्यवस्था है कि बेकारी रह ही न सके। इस तरह की व्यवस्था अन्य किसी संविधान की अधिकारों की योजना में नहीं पाई जाती।

सर्वव्यापकता

सोवियत मौलिक अधिकारों की एक अन्य विशेषता यह है कि उसके अन्तर्गत मौलिक अधिकार सर्वव्यापी है। स्त्री हो या पुरुष, काला हो या गोरा, मंगोल हो या उजबक, प्रत्येक व्यक्ति को बिना किसी भेद भाव के सब मौलिक अधिकार प्राप्त है। इस प्रकार की सर्वव्यापकता पश्चिम के अनेक देशों में नहीं पाई जाती। इङ्गलैण्ड में रोमन कैथोलिक लोगों के साथ, स्विटजरलैण्ड में स्त्रियों के साथ, संयुक्त राज्य अमरिका में रेड इण्डियन व नीग्रो लोगों के साथ भेद भाव बरता जाता है। पर ऐसी बात सोवियत रूस में नहीं है। इस सम्बन्ध में वह भारत की ही तरह है, क्योंकि भारत में भी जो भी मौलिक अधिकार हैं, वे सभी को समान रूप से प्राप्त हैं। जैसा स्टालिन ने कहा था प्रस्तावित संविधान के अन्तर्गत लोगों के इन सब नवीन व अभूतपूर्व अधिकारों की व्यवस्था केवल किसी खास वर्ग के लिये, शक्तिशाली जाति के लिये अथवा किसी विशिष्ट अल्पसंख्यक वर्ग के लिये ही नहीं की गई है वरन् वह सबके आवश्यकतानुसार सब नागरिकों के लिये की गई है, चाहे वे नगर में

रहते हों या गाँव में रहते हों और उनमें सारे महाद्वीप की लगभग २०० जनजातियों के पिछड़े हुए लोग भी सम्मिलित हैं।"[1]

अधिकारों व कर्तव्यों का सामंजस्य

सोवियत रूस की अधिकारों की व्यवस्था की एक अन्य विशेषता यह है कि उसमें अधिकारों के साथ साथ कर्तव्यों की भी व्यवस्था की गई है। बिना कर्तव्यों के अधिकारों की व्यवस्था का वस्तुतः कोई मूल्य नहीं होता। अतः यह उचित ही है कि रूस की अधिकारों की व्यवस्था में नागरिकों के कर्तव्यों की भी व्यवस्था की गई है। उदाहरणार्थ प्रत्येक व्यक्ति का यदि यह अधिकार है कि उसे काम मिले, तो उसका यह कर्तव्य भी है कि वह काम करे। संसार के देशों के संविधान में कदाचित् ऐसा और कोई संविधान नहीं है, जिसमें अधिकारों के साथ कर्तव्यों की भी व्यवस्था की गई है।

व्यवस्था की सोद्देश्यता

सोवियत रूस के अधिकारों की व्यवस्था की एक अन्य विशेषता यह है कि वह किसी निश्चित उद्देश्य के साथ बनाई गई है। उसका वह उद्देश्य काम करने वाले लोगों का हित साधन तथा समाजवादी व्यवस्था को शक्तिशाली बनाना है। अतः किसी भी अधिकार का इसलिए ऐसे ढंग से नहीं किया जा सकता कि उससे काम करने वाले लोगों (working people) का अहित तथा समाजवादी व्यवस्था (Socialist system) की शक्ति क्षीण हो।

विविध मौलिक अधिकार

मौलिक अधिकारों की योजना के उपर्युक्त विवेचन के पश्चात् अब हम उन अधिकारों का विवेचन सरलता से कर सकते हैं जिनकी व्यवस्था उक्त योजना में की गई है।

काम का अधिकार (Right to work)

अधिकार के रूप में व्यक्ति को काम मिले, ऐसी व्यवस्था सबसे पहले सोवियत रूस के संविधान में ही की गई है। काम के अधिकार का तात्पर्य यह है कि राज्य का यह कर्तव्य है कि वह प्रत्येक काम करने योग्य व्यक्ति को काम करने का अवसर प्रदान करे और कोई आदमी बेकार न रहे। इस सम्बन्ध में संविधान की धारा ११८ में यह कहा गया है कि 'रूस के सोवियत समाजवादी संघ के नागरिकों को काम का अधिकार है, अर्थात् उनका यह अधिकार है कि वे बेकार न रहें और काम की अच्छाई

1 All these new and unprecedental rights of men are guaranteed by the *proposed constitution not merely to a ruling class a dominant race or even a specially insured minority but universally according to need to all citizens in city or village including backward peoples of nearly 200 tribes throughout the vast Continent* —*Stalin*

व मात्रा के अनुसार उन्ह वेतन मिले ।"[1] फिर भी इस सम्बन्ध म यह याद रखने की बात है कि काम के अधिकार का अर्थ यह नही है कि सब को एक सा काम व एक सा वतन मिलेगा। यह स्वीकार किया गया है कि काम की मात्रा व उसके स्तर के अनुसार वेतन मे अन्तर होना स्वाभाविक है और ऐसा अन्तर वहा के लोगो के वतनो म पाया जाता है । पर यह अन्तर वहाँ इतना अधिक नही है, जितना अधिक यह अन्य पूजीवादी व्यवस्था वाले देशो म पाया जाता है । वहा कम से कम वेतन व अधिक से अधिक वेतन का अनुपात लगभग १ ८० का है और इस सोवियत रूस के लोग समाजवाद के अनुकूल मानते ह क्योकि इस व्यवस्था के अन्तर्गत अधिक स अधिक वेतन पाने वाला व्यक्ति भी वसा छोटा सा पूजीपति नही बन सकता, जो औरो का शोषण करके समाज म पुन शोषित वग को अस्तित्व म ला सके । यही कारण है कि सोवियत नागरिको का सम्पत्ति का अधिकार अत्य त ही सीमित रूप म प्रदान किया गया है, जिससे अपन वेतन व घर के सामान आदि का ही वे अपना कह सक है । सब का काम पाने का अधिकार है, इसका तात्पय यह है कि राज्य का यह कतव्य है कि वह सब को काम पर लगान की व्यवस्था कर । इस उद्देश्य की पूर्ति के लिये तथा उत्पादन के साधनो पर राज्य का स्वामित्व रखने के लिय भारी उद्योग, सामूहिक कृषि, शक्षिक व तकनीकी प्रशिक्षण आदि के कार्यो के सचालन को राज्य ने अपने हाथ म ले रखा है । इस प्रकार प्रशिक्षण द्वारा एक ओर लोग जहा रोजगार म लगने के योग्य बनते हैं, वहाँ राजकीय उद्योगो आदि मे उन्ह रोजगार मरलता से मिल जाता है । काम का अधिकार सबसे पहले रूस के सविधान म ही प्रदान किया गया था, यद्यपि यह अधिकार अब चीन, यूगोस्लोवाकिया तथा पोलण्ड म भी लोगो को प्राप्त है ।

अवकाश व आराम का अधिकार (Right to Rest and Leisure)

सोवियत रूस के सविधान म लोगो के लिये काम करने क बाद उचित अवकाश व आराम का भी अधिकार दिया गया है । इसके लिय सरकार की ओर से कुछ व्यवस्थायें की गई हैं, जिससे लोगो को उचित विश्राम मिल सके । प्रति दिन के लिय काम के घटे साधारणत ८ नियत कर दिय गये है, यद्यपि आपत्कालीन अवस्था म उन्ह बढाया जा सकता है । इस प्रकार का भी नियम है कि काम करन वाला को प्रति वष कुछ दिनो का अवकाश सवेतन मिल सके । सरकार द्वारा सचालित स्वास्थ्य केन्द्रो की भी व्यवस्था है, जहाँ कमचारी अपन स्वास्थ्य सुधार के लिय जा सकत है । इसी प्रकार की अन्य अनेक सुविधाओ का भी प्रबन्ध किया गया है जिसमे कमचारी अपने अवकाश के समय का उचित उपयोग कर सके । सविधान की धारा ११९ मे जैसा कहा गया है, 'अवकाश के अधिकार की व्यवस्था कारखानो व कार्यालयो म काम करन वालो के लिय प्रतिदिन ८ घटे काम करने का समय निश्चय करके कठिन

1 Cetezens of the U S S R have the right to work i e the right to guaranteed employment and payment for their work in accordance with its quality and quantity
—*Article* 118 *of the Russian constitution*

कार्यों के लिये प्रतिदिन काम करने का समय ७ या ६ घंटे तक घटाकर, अत्यधिक कठिन काम वाली दुकानों में प्रतिदिन ४ घंटे काम का समय निश्चित करके, कारखाना व कार्यालयों के कर्मचारियों के लिये सवेतन वार्षिक अवकाश की व्यवस्था करके तथा काम करने वाले लोगों के लिये स्वास्थ्य गृहों, विश्रामगृहों व आमोदालयों का जाल बिछा कर दी गई है।[1]

शिक्षा का अधिकार (Right to Education)

एक अन्य महत्वपूर्ण अधिकार जिसकी व्यवस्था सोवियत संविधान में की गई है शिक्षा का अधिकार है। प्रत्येक व्यक्ति का यह मौलिक अधिकार है कि वह उचित शिक्षा प्राप्त कर सके। उसके लिये राज्य का यह दायित्व है कि वह यथा-सम्भव प्रत्येक व्यक्ति को उचित शिक्षा देने की व्यवस्था करे तथा अधिक योग्य विद्यार्थियों के लिये विशेष शिक्षा की भी व्यवस्था करे। रूस में जिस समय समाजवादी व्यवस्था की स्थापना हुई थी उस समय देश शिक्षा की दृष्टि से बिल्कुल शून्य था। पर अब इस व्यवस्था से रूस की लगभग ८० प्रतिशत जनता प्रारम्भिक रूप से शिक्षित हो चुकी है। रूस जैसे विशाल देश के लिये यह बड़ी सफलता की बात है। प्रारम्भिक शिक्षा अनिवार्य व निःशुल्क है। सन् १९४० तक तो उच्च शिक्षा भी निःशुल्क थी पर युद्ध की कठिनाई के कारण उसे सशुल्क कर दिया गया था क्योंकि उस समय रक्षा के व्यय के लिये धन की अधिक आवश्यकता थी। युद्ध के बाद से भी उच्च शिक्षा के लिये राज्य की ओर से छात्रवृत्ति आदि के रूप में सहायता दी जाती है और ७वीं कक्षा तक निःशुल्क शिक्षा की व्यवस्था है। इस प्रकार हम देखते हैं कि शिक्षा के अधिकार को राज्य की ओर से लोगों के लिये वास्तविक बनाने के लिये सोवियत रूस की सरकार बहुत कुछ कर रही है।

सगठन का अधिकार (Right to Organization)

संविधान ने लोगों को यह अधिकार भी दिया है कि वे अपने को सामाजिक आर्थिक, सांस्कृतिक तथा राजनैतिक रूप से संगठित कर सकें। दूसरे शब्दों में संविधान के अनुसार लोगों का यह अधिकार है कि वे अपनी इच्छानुसार राजनैतिक दलों का निर्माण कर सकें। पर उनका यह अधिकार संविधान की इस घोषणा से सीमित है कि सम्पूर्ण राजनैतिक संगठनों का केन्द्र साम्यवादी दल ही होगा। जिस संविधान में यह कहा गया है कि लोगों को अपने को राजनैतिक रूप से संगठित करने

---

1 'The right to leisure is ensured by the establishment of an eight hour day for factory and office workers the reduction of the working day to 7 or 6 hours for ardous trades and 4 hours in shops where conditions of work are particularly arduous by the institution of annual vacations with full pay for factory and office workers and by the provision of a wide net work of sanotoria rest houses and clubs for the accommodation of working people —*Article 119 of the Constitution as amended in 1947*

का अधिकार है, उसी में यह भी स्पष्ट घोषित किया गया है कि "श्रमिक वर्ग तथा काम करने वाले लोगों के अन्य वर्गों के सब से अधिक सक्रिय तथा राजनीतिक दृष्टि से सब से अधिक स्वतन्त्र नागरिक सोवियत संघ के उस साम्यवादी दल में एकताबद्ध हैं, जो समाजवादी व्यवस्था का विकास करने व उसे शक्तिशाली बनाने के उनके संघर्ष में काम करने वाले लोगों का रक्षक है तथा जो काम करने वाले लोगों के सार्वजनिक व व्यक्तिगत दोनों ही प्रकार के सब संगठनों का अग्रणी है।"[1] व्यवहार में इस प्रकार जैसा लन्दन टाइम्स में किसी ने व्यंग्य में लिखा था संगठन सम्बन्धी सोवियत संघ की स्वतन्त्रता का अर्थ यह है कि साम्यवादी दल मैदान में तथा अन्य दल जेल में रहें।" इस सम्बन्ध में सोवियत संघ की व्यवस्था ऐसी है कि वहाँ राजनीतिक दलों के रूप में संगठन की स्वतन्त्रता का अस्तित्व नहीं कहा जा सकता। पश्चिम के लोकतन्त्रों में लोगों को स्वेच्छा से राजनीतिक दलों के निर्माण की स्वतन्त्रता प्राप्त है। उनमें अनेक दलों का अस्तित्व भी पाया जाता है, यद्यपि उनमें से कुछ में जैसे संयुक्त राज्य अमेरिका में साम्यवादी दल के अस्तित्व को सहन नहीं किया जाता। भारत में तो अन्य अनेक दलों के साथ साथ साम्यवादी दल विधिवत काम कर रहा है। पर यह बात सोवियत रूस में न है और न साधारणतः सम्भव है क्योंकि वहाँ साम्यवादी दल के अतिरिक्त अन्य किसी दल का पनपन नहीं दिया जा सकता।

भाषण व अभिव्यक्ति का अधिकार (Right to Speech and Expression)

सोवियत संघ का संविधान सब नागरिकों को भाषण व अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता का भी अधिकार प्रदान करता है। इसमें प्रेस की स्वतन्त्रता भी सम्मिलित है। पर इस सम्बन्ध में भी एक परन्तुक (proviso) है और वह यह है कि भाषण व अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता का प्रयोग काम करने वाले के हितों के सामञ्जस्य के अनुसार तथा समाजवादी व्यवस्था को शक्तिशाली बनाने के लिये होना है। इस प्रतिबन्ध का अर्थ यह है कि समाजवाद विरोधी विचारों की अभिव्यक्ति के लिये कोई स्वतन्त्रता नहीं है। रेडियो, प्रेस व समाचार पत्र आदि प्रसार के सब साधनों पर भी साम्यवादी दल का ही एकाधिकार है। इस प्रकार व्यवहार में भाषण व अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता का अर्थ सोवियत संघ में इतना ही है कि वहाँ के लोगों में केवल समाजवादियों के रूप में ही थोड़े बहुत मतभेद हो सकते हैं। समाजवाद के विरोध में किसी मतभेद को पनपने नहीं दिया जा सकता। इस सम्बन्ध में भी साम्यवादी दल की ही प्रभुता है और उसी का यह कार्य है कि वह यह देखे कि भाषण व अभिव्यक्ति सम्बन्धी अधिकार

---

1 'The most active and politically most conscious citizens in the ranks of the working class and other sections of the working people unite in the communist party of the Soviet Union, which is the vanguard of the working people in their struggle to strengthen and develop the socialist system and is the leading core of all organization of the working people both public and private

—*Article 16 of the Constitution*

का प्रयोग काम करने वाले लोगो की हित साधना व समाजवादी व्यवस्था को शक्तिशाली बनाने के लिये हो।

व्यक्तिगत स्वतन्त्रता व गृह सुरक्षा का अधिकार (Right to Personal Freedom and Inviolability of Home)

सोवियत रूस का संविधान रूस के लोगो को व्यक्तिगत स्वतन्त्रता व गृह-सुरक्षा का अधिकार भी प्रदान करता है। इस सम्बन्ध मे संविधान की व्यवस्था है कि किसी भी व्यक्ति की व्यक्तिगत स्वतन्त्रता मे कोई हस्तक्षेप नही किया जायेगा, जब तक किसी न्यायालय द्वारा उसे दोषी सिद्ध न कर दिया जाय। पर इस सम्बन्ध मे भी यह बात रखी गई है कि यदि किसी व्यक्ति पर देश के विरुद्ध कार्य करने का संदेह हो, तो उसके साथ राज्य की ओर से जो भी कार्यवाही उचित समझी जाय, की जा सकती है। इसका तात्पर्य यह है कि व्यक्तिगत स्वतन्त्रता का अधिकार केवल उन लोगो के लिये है, जो समाजवादी विचारधारा के अनुयायी है या जो साम्यवादी है या जो उनसे सहानुभूति रखने वाले है। उन लोगो के लिये, जो समाजवादी विचारधारा के विरोधी हो और जो साम्यवादियो की हा मे हा न मिलाते हो, व्यक्तिगत स्वतन्त्रता का अधिकार उसी हद तक है, जिस हद तक सरकार उसे उस अधिकार को दे। गृह सुरक्षा व व्यक्तिगत सम्पत्ति का अधिकार भी केवल वही तक मान्य है, जहाँ तक उसके कारण सम्पत्ति का अत्यधिक एकत्रीकरण न होने पाये। इस प्रकार यह अधिकार भी लोगो को अत्यधिक सीमित रूप मे प्राप्त है।

धर्म व अध्यात्म सम्बन्धी स्वतन्त्रता (Right to Religion and Conscience)

पश्चिम के देशो के संविधानो की तरह सोवियत रूस का संविधान भी लोगो को धर्म व अध्यात्म सम्बन्धी स्वतन्त्रता प्रदान करता है। धर्म सम्बन्धी स्वतन्त्रता की रूसी व्यवस्था की एक विशेषता यह और है कि वह लोगो को धर्म विरोधी होने की भी स्वतन्त्रता प्रदान करता है। संविधान की १२४वी धारा मे स्पष्ट कहा गया है कि 'धार्मिक पूजा की स्वतन्त्रता व धर्म विरोधी प्रचार की स्वतन्त्रता की मान्यता सब नागरिको के लिये है।'[1]

जातीय व राष्ट्रीय समानता का अधिकार (Right to Racial and National Equality)

इस अधिकार का तात्पर्य यह है कि सोवियत रूस मे रहने वाली सब जातियो (Races) व राष्ट्रीयताओ (Nationalities) का स्तर बराबर है और उन्हे पूर्ण सास्कृतिक एकता प्राप्त है। इस सम्बन्ध मे संविधान की १२३वी धारा मे कहा गया है कि 'राष्ट्रीयता व जाति के भेदभाव के बिना आर्थिक, प्रशासनिक, सांस्कृतिक

---

1 Freedom of religious worship and freedom of antireligious propaganda is recognized for all citizens'

—Article 124 of the Constitution

राजनैतिक तथा अन्य सार्वजनिक कार्य क्षेत्रों में रूस के सोवियत समाजवादी संघ के नागरिकों को अधिकारों की समानता प्राप्त है।"[1] यह व्यवस्था हमारे भारतीय संविधान की व्यवस्था से मिलती जुलती है, क्योंकि उसमें भी सब अधिकार जाति, रंग व लिंग के भेदभाव के बिना सब नागरिकों को समान रूप से प्राप्त हैं।

स्त्री-पुरुष की समानता का अधिकार (Rights to Equality of Women & Men)

स्त्रियों को भी सब अधिकार पुरुषों के समान ही प्राप्त होने चाहिये, इसकी अलग व्यवस्था किये जाने की दृष्टि से सोवियत रूस का संविधान अपने ढंग का एक ही संविधान है। संविधान की धारा १२२ में इस विषय में विशेष रूप से कहा गया है कि "रूस के सोवियत समाजवादी संघ में आर्थिक, प्रशासनिक, सांस्कृतिक, राजनैतिक तथा अन्य सार्वजनिक कार्यक्षेत्रों में स्त्रियों को पुरुषों के समान अधिकार प्राप्त हैं।[2] इस अधिकार का प्रयोग सोवियत संघ में वास्तविक रूप से होता है और स्त्रियां पुरुषों के ही समान काम करने, वेतन पाने बीमा का लाभ पाने व शिक्षा पाने की अधिकारिणी हैं। प्रसूति सम्बन्धी व बच्चों के पालन सम्बन्धी सुविधाओं के पाने का भी उन्हें अधिकार है।

राजनैतिक शरण का अधिकार (Right to Political Assylum)

सोवियत रूस के अधिकारों की व्यवस्था की एक सबसे विचित्र बात यह है कि उसका संविधान अन्य देशों के समाजवादी शरणार्थियों को राजनैतिक शरण प्राप्त करने का अधिकार प्रदान करता है। इस अधिकार का रूप वस्तुतः राष्ट्रीय न होकर अन्तर्राष्ट्रीय है, क्योंकि यह उन अन्तर्राष्ट्रीय व्यक्तियों को राजनैतिक शरण देने की बात कहता है, जो समाजवाद के लिये लड़े हों और जिन्होंने अपने देश की ओर से कष्ट पाकर रूस में शरण ली हो। इस सम्बन्ध में संविधान की १२९वीं धारा में यह विशेष रूप से कहा गया है कि "रूस का सोवियत समाजवादी संघ उन विदेशी नागरिकों को शरण पाने का अधिकार प्रदान करता है, जिनके विरुद्ध काम करने वाले लोगों के हितों की रक्षा करने का समाजवादी कार्य करने का या राष्ट्रीय स्वतन्त्रता के लिये आन्दोलन करने का अभियोग लगाया गया हो।"[3] इस धारा की व्यवस्था से रूस को एक ऐसा स्थान बना दिया गया है, जहाँ समाजवाद के लिये काम करने वाले विदेशी शरण ले सकते हैं।

---

1 Equality of rights of citizens of U S S R irrespective of their nationality or race in all spheres of economical, governmental, cultural political and other public activity is guaranteed
—*Article 123 of the Constitution*

2 Women in the U S S R are accorded equal rights with men in all spheres of economic governmental and cultural, political and other public activity —*Article 122 of the Constitution*

3 The U S S R affords the right of assylum to foreign citizens prosecuted for defending the interests of the working people or for socialistic activities or for struggling for national liberation
—*Article 129 of the C[illegible]*

मौलिक कतव्य

मौलिक अधिकारा की ही तरह रूस के सविधान मे मौलिक कतव्यो की भी व्यवस्था की गई है। जिन प्रमुख कतव्या की व्यवस्था उसके अन्तगत की गई है, वे निम्नलिखित है

(१) सविधान व कानूनो का पालन (Observance of Soviet Constitution and Laws)—रूस के नागरिको का पहला कतव्य सविधान व कानूना का पालन है क्योकि एसा करने से ही सोवियत रूस की समृद्धि व उसकी शक्ति बढ सकती है तथा उसी म वहा के लोगो की समृद्धि भी निहित है।

(२) श्रम अनुशासन का पालन (Maintenance of Labour Discipline)—रूस के नागरिको का दूसरा कतव्य श्रमिको म अनुशासन बनाये रखना है, क्योकि इसके बिना समाजवादी समाज की स्थापना नही की जा सकती। सोवियत नागरिक को जहाँ काम पाने का अधिकार है वहा यह उसका पवित्र कतव्य भी है कि अनुशासित ढग स समाज के लिये काम करे। काम करने के कतव्य का उचित पालन न करने वाले के लिये रूस की समाजवादी व्यवस्था म कोई स्थान नही है। इस सम्बन्ध मे वहा यह सवैधानिक कहावत है कि 'जो काम नही करता, वह खायगा भी नही।"[1]

(३) सावजनिक कतव्यो का पालन (Fulfilment of Public Duties)—सोवियत रूस के नागरिको का तीसरा कतव्य यह है कि वे अपने सावजनिक कतव्यो का पालन ईमानदारी से करे। इसके लिये लोगो को चाहिये कि ईमानदारी से उतना काम अवश्य करके दे जितना साधारणत उनसे आशा की जाती है। उन्हे उस सबको अपना कतव्य समझना चाहिये, जो समाजवादी समाज की एकता व उसकी समृद्धि के लिये आवश्यक हो।

(४) समाजवादी व्यवहार के नियमो का आदर (Respect for the Rules of Socialist Intercourse)—सोवियत रूस के सविधान म समाजवादी समाज के नियमो का विवचन किया गया है और रूस के नागरिको का कतव्य है कि वे उन नियमो का पालन निष्ठापूवक करे। इन नियमो का सम्बन्ध व्यक्तियो के पारस्परिक सम्बन्ध व्यक्ति व समाज के सम्बन्ध आदि से है और इनका पालन करना सोवियत नागरिको का कतव्य है।

(५) सामाजिक सम्पत्ति की रक्षा (Safeguarding of Socialist Property)-सविधान की १३१वी धारा के अनुसार सोवियत रूस के प्रत्येक नागरिक का यह कतव्य है कि 'सावजनिक सम्पत्ति की देखभाल व सुरक्षा सोवियत व्यवस्था के पवित्र व

---

[1] 'He who does not work, neither shall he eat

अक्षुण्ण आधार के रूप में, देश की सम्पत्ति व शक्ति के स्रोत के रूप में तथा काम करने वाले सब लोगों की समृद्धि व संस्कृति के स्रोत के रूप में करे। [1] राष्ट्र की जो सम्पत्ति है, वही रूस के नागरिक की सम्पत्ति है। अतः उसकी वृद्धि में ही प्रत्येक नागरिक की वृद्धि है तथा उसकी रक्षा करना वहा के प्रत्येक नागरिक का कर्तव्य माना गया है।

(६) **देश सुरक्षा**—सोवियत रूस के नागरिकों का एक अत्यंत प्रमुख कर्तव्य यह है कि सब सैनिक संगठन में काम करें तथा इस प्रकार देश की रक्षा करने में अपना योगदान दें। वहां का यह नियम है कि माध्यमिक शिक्षा समाप्त करके १८ वर्ष की आयु पर अथवा १९ वर्ष की आयु पर सब को सेना में भरती होना पड़ता है। सक्रिय सेना में कार्य करने का समय २ से ४ वर्ष है पर इसके बाद ५० वर्ष की उम्र तक व्यक्ति को सुरक्षित सेना का अंग समझा जाता है। देश की रक्षा के लिये जूझ मरना नागरिक का कर्तव्य माना जाता है। पितृभूमि के विरुद्ध साजिश करना महान अपराध समझा जाता है, जिसके लिये कठोर से कठोर दण्ड दिया जाता है।

रूस की मौलिक अधिकारों की व्यवस्था का मूल्यांकन

योजना का विपक्ष

पश्चिम के विचारकों ने रूस के मौलिक अधिकारों की व्यवस्था की बड़ी आलोचना की है। उनकी आलोचना के प्रमुख आधार निम्न प्रकार हैं

१ रूस के मौलिक अधिकारों की योजना की आलोचना का पहला आधार उनकी अवास्तविकता है। उनके विषय में पश्चिम के विचारकों का कहना है कि वे केवल कागजी अधिकार हैं। अधिकारों का प्रयोग काम करने वाले लोगों के हित साधन व समाजवादी व्यवस्था को शक्तिशाली बनाने' के दृष्टिकोण से किया जायगा, केवल इसी शर्त से उनकी व्यवस्था अवास्तविक हो जाती है क्योंकि किसी अधिकार के प्रयोग से यदि समाजवादी सिद्धान्तों का विरोध होता हो, तो उसके प्रयोग पर प्रतिबन्ध लगाया जा सकता है।

२ इसके अतिरिक्त मौलिक अधिकारों की रूसी योजना के विषय में यह भी कहा जाता है कि *उसके अन्तर्गत अधिकार केवल साम्यवादी दल के लोगों के एकाधिकार* की वस्तु है, क्योंकि अन्य विचारों के लोग उनका प्रयोग न साम्यवादी ढंग से कर सकेंगे और न उन्हें उनके प्रयोग का अवसर मिलेगा। उदाहरणार्थ, भाषण तथा अभिव्यक्ति के अधिकार का प्रयोग व्यक्ति तभी तक कर सकेगा, जब तक वह साम्यवादी बनकर साम्यवाद के गीत गाये अन्यथा और किसी विचारधारा का समर्थक होने पर वह अधिकार उसके प्रयोग की वस्तु नहीं रह सकेगा।

---

[1] It is the duty of every citizen of the U S S R to safeguard and fortify public socialist property as the sacred and inviolable foundation of the Soviet system as the source of wealth and might of the country as the source of the prosperity and culture of all the working people —*Article 131 of the Constitution*

३ रूस में मौलिक अधिकारों की सुरक्षा के लिए अमरिका या भारत जैसे किसी सर्वोच्च न्यायालय की व्यवस्था नहीं है। ऐसी दशा में यदि कार्यपालिका द्वारा किसी व्यक्ति के मौलिक अधिकारों का अपहरण हो, तो वह उसके विरुद्ध किसी न्याया लय की शरण नहीं ले सकता।

इसमें सन्देह नहीं कि जिस व्यक्तिवादी दृष्टिकोण से उक्त आलोचना की गई है, उसी दृष्टिकोण से वह सही कही जा सकती है। व्यक्तिवादी समाज में व्यक्ति के केवल राजनैतिक अधिकारों की परवाह की जाती है। जहाँ तक आर्थिक अधिकारों का प्रश्न है उस सम्बन्ध में राज्य व्यक्ति को कोई सुरक्षा प्रदान नहीं कर सकता। प्रत्येक व्यक्ति को असीमित व्यक्तिगत सम्पत्ति इकट्ठी करने का अधिकार होता है। परिणाम यह होता है कि सम्पत्ति कुछ व्यक्तियों या व्यक्तिसमूहों के हाथ में एकत्रित हो जाती है। कुछ लोग एक ओर जहाँ ऐश की जिन्दगी बिताते हैं, वहाँ दूसरी ओर कुछ लोग अपनी भोजन वस्त्र व आवास की समस्या को भी हल नहीं कर पाते। ऐसी बात समाजवादी समाज में नहीं होती। वहाँ राजनैतिक अधिकारों के साथ साथ व्यक्ति को आर्थिक अधिकारों की सुरक्षा भी प्राप्त होती है। वहाँ किसी को भी असीमित व्यक्तिगत सम्पत्ति इकट्ठी करने का अधिकार नहीं होता। जो कुछ सम्पत्ति होती है वह साधारणतः समाज की समझी जाती है। इस प्रकार समाजवादी समाज में जिन अधिकारों की भी व्यवस्था होती है, वह सभी व्यक्तियों के लिए समान रूप से होती है। यदि इस दृष्टि से देखा जाय, तो रूस के मौलिक अधिकारों की व्यवस्था सराहनीय है।

योजना का पक्ष

रूस के मौलिक अधिकारों की व्यवस्था को उसके समर्थक जिन आधारों पर न्याय्य समझते हैं, वे निम्न प्रकार हैं

१ रूस में सब अधिकारों की व्यवस्था का रूप समाजवादी है, जिसमें सब अधिकार सब के लिये समान रूप से प्राप्त हैं। अधिकारों पर जो प्रतिबन्ध लगाये गये हैं उनका उद्देश्य यही है कि वे सबको समान रूप से प्राप्त हो सकें।

२ पूँजीवादी दृष्टिकोण से यह कहा जा सकता है कि रूस में भाषण, अभि व्यक्ति व संगठन का अधिकार अत्यन्त सीमित है तथा उसका प्रयोग व्यक्ति केवल साम्यवादी दल के सदस्य के रूप में ही कर सकता है। पर साथ ही यह स्वीकार करना पड़ेगा कि सीमित अधिकारों की व्यवस्था से सोवियत संघ ने एक ऐसी सामा जिक व्यवस्था की जड़ें जमा ली हैं, जिसमें सामाजिक व आर्थिक सुरक्षा सभी के लिये उचित रूप से विद्यमान है।

३ अधिकारों की समाजवादी व्यवस्था से निस्सन्देह रूस समृद्धि के पथ पर बढ़ा है। पश्चिम के विरोधी से विरोधी आलोचक को भी यह स्वीकार करना पड़ेगा कि वहाँ साधारण व्यक्ति सुखी है। उसे दैनिक जीवन की सामान्य आवश्यकताओं की पूर्ति की चिन्ता नहीं करनी पड़ती। उसके हृदय में यह भावना भी नहीं रहती कि

२९

रूस की सर्वोच्च सोवियत

"रूस के समाजवादी सोवियत सघ की व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्ति का प्रयोग केवल रूस के समाजवादी सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा किया जाता है।'

—सोवियत सविधान

रूस की व्यवस्थापिका सोवियत कहलाती है। सोवियत सविधान की ३२वा धारा के अनुसार व्यवस्थापन सम्बन्धी सम्पूर्ण शक्ति रूस की सर्वोच्च सोवियत म निहित है। सविधान की ३०वी धारा म सर्वोच्च सोवियत को समाजवादी सोवियत गणतन्त्रा के सघ की राजकीय सत्ता का सर्वोच्च सत्तावान अग माना गया है। यह प्रेसीडियम मन्त्रिमण्डल तथा सर्वोच्च न्यायालय सभी से बढकर है, क्याकि यही उनकी स्थापना करती है और वे सब इसके प्रति उत्तरदायी है। रूस के सविधान म सर्वोच्च सोवियत की जो व्यवस्था की गई है, वह इङ्गलण्ड की ससदीय सर्वोच्चता (*Parlia mentary Supremacy*) की व्यवस्था जसी है, क्याकि उसके अन्तर्गत सर्वोच्च सोवियत को व्यवस्थापन सम्बन्धी सर्वोच्च शक्ति प्राप्त है और सोवियत सघ के शासन के अन्य अगा को उनके अधिकार सर्वोच्च सोवियत क कानूना से ही प्राप्त हाते है।

सर्वोच्च सोवियत का सगठन व उसकी रचना

द्विसदनीय व्यवस्थापिका

रूस की सर्वोच्च सोवियत एक द्विसदनीय व्यवस्थापिका है। इसका एक सदन सघीय सोवियत (Soviet of the Union) तथा दूसरा सदन राष्ट्रीयताओ का सोवियत (Soviet of the Nationalities) कहलाता है। जसा साधारणत सभी सघीय राज्या म होता है, सघीय सोवियत नीचे का सदन है और वह समष्टि रूप [illegible] सोवियत सघ का प्रतिनिधि है। राष्ट्रीयताओ की सोवियत रूस की व्यवस्थापिका का ऊपरी सदन है, जो सघ की विविध इकाइया व अन्य अल्पसख्यको का प्रतिनिधि सदन है।

रचना

सघीय सोवियत का निर्माण उन प्रतिनिधिया (Deputies) म होता है, जिनका निर्वाचन वयस्क मताधिकार के आधार पर सघ की विविध इकाइया की जनता द्वारा गुप्त मतदान द्वारा प्रत्यक्ष रूप स किया जाता है। लगभग ३००००० की जन-

सख्या पर एक प्रतिनिधि चुना जाता है तथा इस आधार पर इसकी सदस्य सख्या लगभग ७०० रहती है। राष्ट्रीयताओं की सोवियत के सदस्यों का चुनाव भी सघ की विविध इकाइयों के लोगों द्वारा प्रत्यक्ष रूप से व गुप्त मतदान द्वारा किया जाता है। पर उसके सदस्यों की सख्या सघ की विविध इकाइयों के अनुसार निश्चित है। वर्तमान व्यवस्था के अनुसार सघ के प्रत्येक गणतन्त्र से २५, प्रत्येक स्वशासित गणतन्त्र से ११, प्रत्येक स्वशासित प्रदेश से ५ तथा प्रत्येक राष्ट्रीय क्षेत्र से १ सदस्य का निर्वाचन होता है। राष्ट्रीयताओं की सोवियत के सदस्यों की सख्या इस प्रकार लगभग ६०० रहती है।

ऊपर दिये हुए आधार पर निर्वाचित दोनों सदनों से निर्मित रूस की सर्वोच्च सोवियत का जो रूप बनता है उसे हम रूस की सामाजिक व राष्ट्रीय समानता का प्रतीक कह सकते हैं, क्योंकि उसमें रूस की जनता के सभी भागों के प्रतिनिधि निर्वाचित होते हैं। सर्वोच्च सोवियत की सदस्य सख्या का अध्ययन बताता है कि सर्वोच्च सोवियत में ३८ प्रतिशत सदस्य औद्योगिक श्रमिक २६ प्रतिशत कृषक तथा ३६ प्रतिशत बुद्धिजीवी, सिपाही तथा कार्यालयों में काम करने वाले लोग हैं। प्रतिनिधियों की ¼ सख्या स्त्रियों की भी है। इस दृष्टि से जैसा कार्टर ने कहा है, "सर्वोच्च सोवियत सामाजिक तथा राष्ट्रीय समानता का बड़ा सुन्दर प्रतीक है।" सर्वोच्च सोवियत की सदस्यता के विषय में एक बात स्मरणीय यह भी है कि लगभग ८० प्रतिशत सदस्य समाजवादी है, और शेष २० प्रतिशत जो सदस्य पूर्णत समाजवादी नहीं हैं, वे भी साम्यवाद से सहानुभूति रखने वाले लोग हैं।

सदस्यों के अधिकार तथा दायित्व

अन्य देशों की भाँति रूस में भी व्यवस्थापिका के सदस्यों के कुछ विशेष अधिकार हैं तथा साथ ही साथ उनके कुछ विशेष दायित्व भी हैं। सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों को सघ के रेलमार्गों व जलमार्गों पर बिना किराया यात्रा करने का अधिकार प्राप्त है। जिन दिनों सर्वोच्च सोवियत का सत्र होता है, उन दिनों मिलने वाले दैनिक भत्ते के अतिरिक्त उन्हें सदस्यता के कर्तव्यों का निर्वाह करने के लिये कुछ मासिक भत्ता भी मिलता है। सत्र के समय सर्वोच्च सोवियत की अनुमति के बिना तथा सत्र न होने के समय प्रीसीडियम की अनुमति के बिना, उन्हें न तो गिरफ्तार ही किया जा सकता है और न उन पर मुकद्दमा ही चलाया जा सकता है। उन्हें मन्त्रियों से प्रश्न पूछने का अधिकार है और मन्त्रियों के लिये यह आवश्यक है कि उनका उत्तर वे अधिक से अधिक तीन दिन में दे दें।

अधिकारों के साथ साथ सदस्यों के कुछ विशेष दायित्व भी हैं। उनका सबसे प्रमुख दायित्व यह है कि वे अपने अपने निर्वाचन क्षेत्रों के लोगों से लगातार सम्पर्क बनाये रखें। इसके लिये उनका दायित्व है कि वे पत्र-व्यवहार करें, अपने-अपने क्षेत्रों के कारखानों व फार्मों पर स्वयं जायें। अपने-अपने क्षेत्रों के कल्याण के विषय में यदि किसी बात की ओर उनका ध्यान दिलाया जाय, तो उस पर सरकारी ओर से उचित

कार्यवाही कराये। सर्वोच्च सोवियत में अपने क्षेत्र के विषय में जो कुछ किया जाय और वे स्वयं जो कुछ करें, उसके विषय में अपने क्षेत्र के लोगों को बताना भी उसका दायित्व है। यदि कोई सदस्य अपने उक्त दायित्वों को पूरा नहीं करता, तो उसके क्षेत्र के निर्वाचकों को यह अधिकार है कि वहुमत से वे उसे सदस्यता से वंचित कर दें।

सर्वोच्च सोवियत का कार्यकाल व उसके सत्र

सोवियत संघ के संविधान के अनुसार सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों का कार्यकाल ४ वर्ष है। पर इस सम्बन्ध में संविधान की व्यवस्था यह भी है कि दोनों सदनों में यदि कोई मतभेद ऐसा पड़ जाय जिसका समाधान न हो सके, तो प्रेसीडियम सोवियत को कार्यकाल पूरा होने से पहले भी भंग कर सकती है। ऐसी दशा में प्रेसीडियम के लिये यह आवश्यक है कि सोवियत के भंग किये जाने के दो महीने के भीतर दुबारा चुनाव की व्यवस्था करे और नयी चुनी हुई सर्वोच्च सोवियत की बैठक निर्वाचन से तीन महीने के भीतर बुलाये। दोनों सदन साथ ही साथ भंग किये जाते हैं और साथ ही साथ उनकी बैठकें बुलाई जाती हैं।

संविधान में सर्वोच्च सोवियत के दो सत्र प्रति वर्ष किये जाने की व्यवस्था है। सोवियत की बैठक प्रेसीडियम द्वारा बुलाई जाती है। उसे सोवियत की अतिरिक्त व असाधारण बैठक बुलाने का भी अधिकार है। ऐसा वह स्वयं अपनी ओर से संघ के किसी गणतंत्र की मांग पर कर सकती है। संविधान की ४७वीं धारा के अनुसार यह आवश्यक है कि दोनों सदनों की बैठक एक साथ प्रारम्भ हो और एक साथ समाप्त हो। सर्वोच्च सोवियत के सत्रों की विशेषता यह है कि उनका समय प्रायः एक सप्ताह का होता है। अभी तक उसके सत्र का अधिक से अधिक कार्यकाल १२ दिन व कम से कम कार्यकाल ३ दिन रहा है। सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम के निर्वाचन के लिये, मन्त्रिमण्डल के निर्वाचन के लिये, सर्वोच्च व विशिष्ट न्यायालयों के निर्वाचन के लिये, प्रोक्यूरेटर जनरल के निर्वाचन के लिये तथा विविध आयोगों के प्रतिवेदन सुनने के लिये सर्वोच्च सोवियत के सम्मिलित सत्र भी होते हैं।

सर्वोच्च सोवियत की कार्य प्रणाली

समान अधिकार प्राप्त दोनों सदन

रूस की व्यवस्था की एक महत्वपूर्ण विशेषता यह है कि वहाँ की व्यवस्थापिका के दोनों सदन समानपदी हैं। उन्हें व्यवस्थापन के सम्बन्ध में समान अधिकार प्राप्त हैं। अतः व्यवस्थापन की प्रक्रिया में वहाँ ऐसी व्यवस्था नहीं है कि वित्त सम्बन्धी विधेयक केवल नीचे के सदन में ही प्रस्तुत किये जा सकें। वहाँ सब प्रकार के विधेयक दोनों में से किसी भी सदन में प्रस्तुत किये जा सकते हैं और वे तभी कानून बन सकते हैं जब वे दोनों सदनों द्वारा स्वीकार कर लिये जायें। व्यवस्थापन के विषय में चूंकि दोनों सदनों को समान अधिकार प्राप्त हैं अतः रूस के संविधान में उस सम्भावना के समाधान के लिये भी विस्तृत व्यवस्था की गई है, जब दोनों सदनों का मत द अ ति ।

रूप धारण कर ले। यदि दोनों सदनों में ऐसा मतभेद पैदा हो जाय, जिसका कोई समाधान न हो सके, तो ऐसी दशा में सम्बन्धित विधेयक को दोनों सदनों के बराबर बराबर सदस्यों के समझौता आयोग (Conciliation Commission) के सिपुर्द कर दिया जाता है। यदि इस आयोग के प्रयत्नों के परिणामस्वरूप भी दोनों सदनों में कोई समझौता नहीं हो पाता, तो ऐसी दशा में प्रेसीडियम के लिये यह आवश्यक होता है कि वह सर्वोच्च सोवियत को भंग कर दे तथा फिर से साधारण निर्वाचन हो।

अध्यक्ष

सर्वोच्च सोवियत के प्रत्येक सदन का एक अध्यक्ष (Chairman) होता है, जिसे प्रत्येक सदन अलग अलग चुनता है। अध्यक्ष अपने अपने सदनों की बैठकों की अध्यक्षता करते हैं, बैठकों का संचालन करते हैं तथा अनुशासन रखते हैं। दोनों सदनों की सम्मिलित बैठकों में दोनों सदनों के अध्यक्ष बारी बारी से अध्यक्षता करते हैं।

विविध आयोग

प्रत्येक नये सत्र के आरम्भ में प्रत्येक सदन अपने अपने परिचय आयोग (Credential Commission) तथा अन्य आयोगों की नियुक्ति करता है। परिचय आयोग का कार्य इस विषय में अपना प्रतिवेदन देना होता है कि सदन के प्रतिनिधि ठीक तरह से चुने गये हैं या नहीं। अन्य प्रमुख आयोगों में बजट आयोग (Budget Commission), विधि निर्माण आयोग (Legislation Commission) तथा परराष्ट्र आयोग (Foreign Affairs Commission) प्रमुख हैं।

व्यवस्थापन प्रक्रिया

सिद्धान्ततः सर्वोच्च सोवियत के प्रत्येक सदस्य को विधेयक प्रस्तुत करने का अधिकार है, पर व्यवहार में यह प्रायः मन्त्रिमण्डल द्वारा किया जाता है। प्रस्तुत किये जाने के बाद विधेयक पर सदन स्वयं भी विचार कर सकता है और वह उसे किसी आयोग को भी विचारार्थ भेज सकता है। आयोग के प्रतिवेदन के साथ विधेयक फिर सदन के समक्ष विचारार्थ आता है। विधेयक पर सदन में विचार होते समय प्रतिनिधिगण (Deputies) उसमें संशोधन प्रस्तावित कर सकते हैं। इस प्रकार प्रस्तावित संशोधनों में से कौन से संशोधन सरकार को मान्य हैं, इस बात का संकेत सम्बन्धित मन्त्री सदन को देता है। जो संशोधन सरकार को मान्य होते हैं, उन्हें विधेयक में सम्मिलित करके विधेयक फिर सदन के समक्ष रखा जाता है, जो सर्वसम्मति से सदन द्वारा स्वीकार कर लिया जाता है। एक सदन में स्वीकृत किये जाने के बाद विधेयक दूसरे सदन में भेजा जाता है और उसके द्वारा स्वीकृत किये जाने पर ही वह कानून बनता है। दोनों सदनों द्वारा स्वीकृत होने के बाद विधेयक कानून बन जाता है तथा प्रेसीडियम के हस्ताक्षरों के बाद वह लागू कर दिया जाता है। रूस की व्यवस्थापन प्रक्रिया इस प्रकार प्रायः वैसी ही है, जैसी कि अन्य संसदों की है, पर

उसकी विशेषता इस बात मे है कि वहा एक दल की सरकार होने के कारण सभी विधेयक सवसम्मति से ही स्वीकार किये जाते है।

सर्वोच्च सोवियत के अधिकार व कार्य

रूस के संविधान की चौदहवी धारा म वहा की सर्वोच्च सोवियत के अधिकारा व कार्यो का वणन किया गया है। जसा पहले कहा जा चुका है संविधान द्वारा सर्वोच्च सोवियत का राजकीय शक्ति की सर्वोच्च अधिकारिणी संस्था माना गया है।

व्यवस्थापन सम्बन्धी अधिकार

जहा तक व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्ति का सम्बन्ध है, संविधान म यह स्पष्ट कहा गया है कि व्यवस्थापन पर उसका एकाधिकार है। अपने इस काय मे इसका कोई अन्य सह अधिकारी नही है। उसका अधिकार है कि वह सम्पूर्ण सघ के लिये आवश्यक कानून बनाये। जैसा सोवियत सघ की सघीय व्यवस्था के प्रसग मे कहा गया है, अखिल सघीय महत्व के सब विषयो के सम्बन्ध म कानून बनाना तो उसके अधिकार क्षेत्र की वस्तु है ही, उसके अधिकार म इकाइयो के कानूना क ऊपर कानून बनाने का अधिकार भी है। संविधान की २०वी धारा म यह स्पष्ट कहा गया है कि सघीय कानून व इकाइयो के कानून के मध्य यदि प्रतिरोध हो, तो सघीय व्यवस्थापिका का कानून चलेगा।

कार्यपालन सम्बन्धी अधिकार

सर्वोच्च सोवियत के अधिकार केवल व्यवस्थापन के क्षेत्र तक ही सीमित नही है, वरन् उसे कार्यपालन के क्षेत्र में भी महत्वपूर्ण अधिकार प्राप्त हैं। प्रतिरक्षा, परराष्ट्र सम्बन्ध, विदेशी व्यापार, कर व्यवस्था, आर्थिक नियोजन आदि सभी महत्वपूर्ण विषयो पर सर्वोच्च सोवियत को नियत्रण का अधिकार प्राप्त है। सघ म नय गणतत्रो का प्रवेश परिवहन, वित्त व साख की व्यवस्था, राज्य बीमा राजकीय ऋण, बैंक व्यवस्था, अखिल सघीय महत्व के सभी औद्योगिक, कृषि सम्बन्धी तथा व्यापारिक संस्थान, दीवानी व फौजदारी कानून, नागरिकता, न्याय व्यवस्था, सार्वजनिक शिक्षा व स्वास्थ्य आदि सभी विषयो से सम्बन्धित कार्यों पर नियत्रण करने की शक्ति सर्वोच्च सोवियत म निहित है। मन्त्रिमण्डल का बनाने व उस पर नियत्रण करने का अधिकार भी सर्वोच्च सोवियत को प्राप्त है, अत मन्त्रिमण्डल पर कडा नियत्रण रखकर वह कार्यपालन क्षेत्र म भी पर्याप्त अधिकार का प्रयोग करती है।

न्यायपालन सम्बन्धी अधिकार

इसके अतिरिक्त सघ की न्याय-व्यवस्था के सम्बन्ध म भी सर्वोच्च सोवियत का अधिकार बडा व्यापक व महत्वपूर्ण है। जसा पहले कहा गया है, सोवियत रूस म शक्ति के पृथक्करण का सिद्धात नही अपनाया गया है। वहाँ की व्यवस्थापिका सर्वोच्च सोवियत को सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court), विशिष्ट न्यायालय (Special Court) तथा प्रोक्यूरेटर जनरल (Procurator General) आदि का चयन करने का अधिकार प्राप्त है। सर्वोच्च सोवियत जब चाहे उन्ह

न्यायाधिकारियों का चयन करती है, तो निश्चय ही उसका नियन्त्रण इन सब संस्थाओं पर होना स्वाभाविक है।

इस प्रकार हम देखते हैं कि सर्वोच्च सोवियत का अधिकार क्षेत्र व्यवस्थापन, कार्यपालन तथा न्यायपालन तीनों ही के क्षेत्रों तक व्यापक है तथा तीनों ही क्षेत्रों में उसे महत्वपूर्ण अधिकार प्राप्त हैं।

सर्वोच्च सोवियत का मूल्यांकन

सैद्धान्तिक पक्ष

इंगलैण्ड की शासन प्रणाली में जिस प्रकार की सर्वोच्चता वहाँ की संसद को प्राप्त है, प्रायः वैसी ही सर्वोच्चता रूस की सर्वोच्च सोवियत को प्राप्त है। जैसा ऊपर कहा गया है सिद्धान्त की दृष्टि से उसे व्यवस्थापन सम्बन्धी सर्वोच्च अधिकार तो प्राप्त हैं ही, उसे कार्यपालन तथा न्यायपालन के क्षेत्र में भी अत्यन्त महत्वपूर्ण अधिकार प्राप्त हैं। मन्त्रिमण्डल व सर्वोच्च न्यायालय के सदस्यों को तो वह स्वयं निर्वाचित ही करता है। संविधान के संशोधन के सम्बन्ध में भी उसे यह अधिकार है कि अपने प्रत्येक सदन के ⅔ बहुमत से वह संविधान में संशोधन कर सकती है। उसे मन्त्रिमण्डल के प्रति अपना अविश्वास प्रकट करने व उसे हटा देने तक का अधिकार है।

व्यावहारिक पक्ष

पर व्यावहारिक स्थिति कुछ दूसरी ही है और वह प्रायः वैसी है, जैसी इंगलैण्ड में है। इंगलैंड की ही तरह रूस में भी सर्वोच्च सोवियत अधिकांश मन्त्रिमण्डल के नियन्त्रण में व उसके पथ प्रदर्शन के अनुसार ही चलती है। कार्यपालिका पर व्यवस्थापिका का नियन्त्रण वहाँ भी वास्तविक होने की अपेक्षा औपचारिक ही अधिक है। अभी तक रूस में ऐसा कभी नहीं हुआ है कि सर्वोच्च सोवियत ने मन्त्रिमण्डल के प्रति अविश्वास का प्रस्ताव प्रस्तुत किया हो। मन्त्रिमण्डल के अधिनायकतन्त्र की बात रूस में भी उसी प्रकार पाई जाती है, जिस प्रकार वह इंगलैण्ड में पाई जाती है।

व्यवस्थापन का कार्य प्रमुखतः सर्वोच्च सोवियत का है। पर उसके सम्बन्ध में भी पहल मन्त्रिमण्डल ही करता है। जब सर्वोच्च सोवियत का अधिवेशन नहीं होता, तो उस समय में अध्यादेशों के रूप में कानून निर्माण का कार्य प्रेसीडियम द्वारा किया जाता है। व्यवस्थापन सम्बन्धी जो प्रस्ताव सरकार की ओर से प्रस्तुत किये जाते हैं, वे प्रायः सर्वोच्च सोवियत द्वारा स्वीकृत कर लिये जाते हैं। सर्वोच्च सोवियत का अधिकांश कार्य यही होता है कि मन्त्रिमण्डल अथवा प्रेसीडियम द्वारा प्रस्तुत विविध प्रतिवेदनों, प्रस्तावों व निर्णयों की पुष्टि करे।

इस सम्बन्ध में यह प्रश्न उठना स्वाभाविक है कि सर्वोच्च सोवियत की महत्ता व्यवस्थापन के क्षेत्र में भी क्या नहीं है। इसका पहला कारण यह है कि वर्ष भर में सर्वोच्च सोवियत के केवल प्रायः दो सत्र होते हैं और

वे भी अत्यन्त कम समय के होते है। परिणाम यह होता है कि उस उस व्यापक व्यवस्थापन पर विचार करने के लिये आवश्यक समय नही मिलता, जो उसके समक्ष सरकार की ओर से विचारार्थ प्रस्तुत किया जाता है। व्यवस्थापन का कार्य रूस जैसे देश में और भी अधिक होना आवश्यक है, क्योंकि जन जीवन के सभी पहलू वहा राज्य के कार्यक्षेत्र के अन्तर्गत है। इसके अतिरिक्त सर्वोच्च सोवियत के जितने सदस्य होते है, वे प्राय कही न कही रोजगार से लगे हुए व्यक्ति होते है। व्यवस्थापन सम्बन्धी बारीकियो को वे अच्छी तरह से समझ भी नही सकते। अत इस कारण से भी सर्वोच्च सोवियत अपने व्यवस्थापन कार्य का निर्वाह प्रभावपूर्ण ढग से नही कर सकती। सर्वोच्च सोवियत की इस स्थिति का सबसे प्रमुख कारण रूस मे साम्यवादी दल की स्थिति है। सम्पूर्ण देश मे एक ही राजनैतिक दल है। सर्वोच्च सोवियत मे भी उसका भारी बहुमत रहता है। प्रेसीडियम व मन्त्रिमण्डल के सदस्य साम्यवादी दल के प्रमुख नेता होते है। परिणामस्वरूप जो कुछ मन्त्रिमण्डल तथा प्रेसीडियम करती है, उस सर्वोच्च सोवियत की स्वीकृति मिल जाना सदव स्वाभाविक होता है। सर्वोच्च सोवियत व्यवहार मे उन सब कार्यो, अध्यादेशो व कानूनो को अपनी ओर से केवल औपचारिक स्वीकृति प्रदान करती है जो उसके समक्ष सरकार की ओर से रखे जाते है। जैसा टाउस्टर ने कहा है सर्वोच्च सोवियत ने अब तक प्रमुखत केवल एक पुष्टि करने वाली व प्रचार करने वाली सस्था के रूप मे ही कार्य किया है। समय समय पर अथवा जब आवश्यक हो प्रतिनिधि सस्था के रूप मे सरकार की नीति को स्वीकृति प्रदान कर देना मात्र इसका प्रमुख उद्देश्य प्रतीत होता है।[1]

SELECT READINGS

Adams and others	Foreign Governments and their Backgrounds
Carter and others	The Government of the Soviet Union
Fainsod	How Russia is Ruled
Florinsky	In Governments of Continental Europe
Ogg	European Governments and Politics
Ogg and Zink	Modern Foreign Governments
Towster Julian	*Political Power in the U S S R*

1 Supreme Soviet has so far operated primarily as a ratifying and propagating body Its chief purpose appears to be periodically or as occasion demands to lend the voice of approval of a representative body to governmental policy " —*Towster*

३०
रूस की प्रेसीडियम

"प्रेसीडियम रूस की सामूहिक अध्यक्षा है।"

—स्टालिन

शासन प्रमुख के स्थान पर रूस मे एक प्रेसीडियम की व्यवस्था की गई है। रूस की राजनैतिक व्यवस्था म वहा के प्रेसीडियम का क्या स्थान है इस सम्बन्ध म विचारको के मत भिन्न भिन्न हैं। मतभेद मुख्य रूप से इस बात पर है कि औपचारिक रूप से इसे देश की कार्यपालिका माना जाना चाहिये या नही। उदाहरणार्थ, मुनरो उन विचारको म से है, जो प्रेसीडियम को रूस की औपचारिक कार्यपालिका नही मानते। उनके विचारानुसार सोवियत सघ की व्यवस्था म चूकि किसी ऐसे शासन प्रमुख की व्यवस्था नही की गई है जैसे शासन प्रमुख की व्यवस्था इगलण्ड अथवा अमरिका की शासन व्यवस्था मे है, अत वहाँ के सघ का बिना अध्यक्ष का सघ कहना ही उचित होगा। मुनरो के स्वय के शब्द इस सम्बन्ध मे यह है कि "सन् १९३६ के सविधान मे सोवियत सघ के लिये अध्यक्ष (President) की व्यवस्था नही की गई है।"[1] हार्पर व थौम्पसन उन विचारको मे से है, जो रूस की प्रेसीडियम को नियमित कार्यपालिका मानते है। उनका कहना है कि "प्रेसीडियम उसी रूप म एक कार्यपालिका सस्था (बहुल कार्यपालिका) है जिस रूप म फ्रास का प्रेसीडेण्ट या ब्रिटेन का राजा कार्यपालिका है।"[2] हार्पर व थौम्पसन इस प्रकार रूस की प्रेसीडियम व फ्रास के प्रेसीडेण्ट व इगलण्ड के राजा को एक ही स्तर का मानते है। पर उक्त दोनो ही विचार रूस की प्रेसीडियम की स्थिति के विषय म अतिशयोक्तिपूर्ण है। न तो यह कहना ही पूर्णत उचित है कि रूस के सविधान म सघ के अध्यक्ष के स्थान की कोई व्यवस्था नही है और न यह कहना ही उचित है कि वहा की प्रेसीडियम उसी प्रकार

1 "The Constitution of 1936 makes no provision for a President of the Soviet Union" —Munro

2 "The Presidium is an executive body (a plural executive) in the sense that the French President or the British King is an executive" —Harper and Thompson

की कार्यपालिका है, जिस प्रकार इंगलैण्ड का राजा या फ्रांस का प्रेसीडेण्ट उन देशों की कार्यपालिका है। वास्तविक स्थिति इस सम्बन्ध में यह है कि वहाँ की प्रेसीडियम का स्थान शासन के अध्यक्ष का है यद्यपि वह एकल (single) न होकर बहुल (plural) है। उसका रूप सामूहिक अध्यक्षीय परिषद् (Collective Presidency) का है। वह इंगलैण्ड के राजा की तरह अथवा फ्रांस के प्रेसीडेण्ट की तरह औपचारिक कार्यपालिका ही नहीं है, वरन् वह स्विटजरलैण्ड की संघीय परिषद (Federal Council) की तरह *वास्तविक कार्यपालिका है।*

प्रेसीडियम की रचना

संविधान में इसकी सदस्य संख्या के विषय में कुछ नहीं कहा गया है। अतः इसकी सदस्य संख्या समय व आवश्यकता के अनुसार सदा बदलती रही है। सन् १९३६ में इसकी सदस्य संख्या यदि ३७ थी, तो इस समय उसकी सदस्य संख्या ३३ है। उसमें १ अध्यक्ष (President), संघ के १६ गणतन्त्रों के प्रतिनिधियों के रूप में १६ उपाध्यक्ष (Vice Presidents), १ मन्त्री तथा १५ अन्य सदस्य सम्मिलित हैं।

प्रेसीडियम के सदस्यों का चुनाव सर्वोच्च सोवियत (Supreme Soviet) अपनी सम्मिलित बैठक में करती है। इसका कार्यकाल चार वर्ष होता है। यह अपने *कार्यों के लिये सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी है।*

इस प्रसंग में यदि रूस की प्रेसीडियम की तुलना हम इंगलैण्ड के राजा से करें तो हम देखते हैं कि दोनों एक दूसरे से भिन्न हैं। इंगलैण्ड के राजा का पद वंशपरम्परागत है तथा वह जीवनपर्यन्त उस पद पर रह सकता है, जबकि रूस की प्रेसीडियम निर्वाचित है और उसका कार्यकाल केवल चार वर्ष का है। इंगलैण्ड का राजा *अपने कार्यों के लिए अंग्रेजी संसद के प्रति उत्तरदायी नहीं है* जबकि रूस की प्रेसीडियम वहाँ की सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी है। इंगलैण्ड का राजा एक व्यक्ति होता है, तथा उसका रूप एकल कार्यपालिका (Single Executive) का है, जबकि रूस की प्रेसीडियम एक सामूहिक संस्था है और उसका रूप बहुल कार्यपालिका (Plural Executive) का है।

इसी प्रकार यदि हम रूस की प्रेसीडियम की तुलना अमरिका के राष्ट्रपति से करें, तो उन दोनों में कार्यकाल को छोड़कर अन्य सब भिन्नताएं पाई जाती हैं। अमरिका का राष्ट्रपति जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित होता है जबकि सोवियत *संघ की प्रेसीडियम का निर्वाचन जनता द्वारा सर्वोच्च सोवियत के माध्यम से अप्रत्यक्ष रूप से होता है।* संयुक्त राज्य अमरिका का राष्ट्रपति वहाँ की कांग्रेस के प्रति उत्तरदायी नहीं होता जबकि रूस की प्रेसीडियम वहाँ की सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी है। इसका कारण दोनों देशों में भिन्न भिन्न शासन प्रणालियों का होना है। अमरिका की शासन प्रणाली अध्यक्षीय (Presidential) है, जिसमें शासन

की [illegible] के दोनों सदन—अमरीका की कांग्रेस, फ्रांस की [illegible]—के [illegible] बँटे हुए हैं। इसके विपरीत रूस के प्रेसीडियम तथा [illegible] प्रणाली [illegible] (Parliamentary) है जिसमें [illegible] के दोनों सदनों के पृथक-पृथक बँटे हुए नहीं हैं, वरन् वहाँ [illegible] की [illegible] है। अमेरिका का राष्ट्रपति एक व्यक्ति व उसका रूप एकल कार्यपालिका (Single Executive) का है, जब कि रूस की प्रेसीडियम सामूहिक संस्था है तथा उसका रूप बहुल कार्यपालिका (Plural Executive) का है। दोनों का [illegible] भी [illegible] का है।

प्रेसीडियम के अधिकार व कर्तव्य

प्रेसीडियम को उस समय के लिये जो जब सर्वोच्च सोवियत का सत्र चलता है और उस समय के लिये जब उसका सत्र नहीं चलता होता कुछ अधिकार प्राप्त है। उसके अधिकार व कर्तव्यों का विवेचन हम निम्न उपशीर्षकों में कर सकते हैं

सर्वोच्च सोवियत के सत्रावसान के समय

जिस समय सर्वोच्च सोवियत का सत्र नहीं होता उस समय प्रेसीडियम कार्यपालन व व्यवस्थापन दोनों से सम्बन्धित अधिकारों का प्रयोग करती है।

कार्यपालन सम्बन्धी अधिकार—जहाँ तक उसके कार्यपालन सम्बन्धी अधिकारों का प्रश्न है सोवियत के सत्र के न होने के समय देश पर आक्रमण होने पर अथवा किसी सन्धि की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिये प्रेसीडियम युद्ध की घोषणा कर सकती है। सार्वजनिक शान्ति व व्यवस्था बनाये रखने के लिये मार्शल ला की घोषणा कर सकती है। अध्यक्ष (President) की सिफारिश पर मन्त्रियों की नियुक्ति व उनकी अलहदगी कर सकती है, पर ऐसी नियुक्ति व अलहदगी का पुष्टिकरण बाद में सर्वोच्च सोवियत द्वारा होना आवश्यक है। सर्वोच्च सोवियत के सत्र वर्ष भर में केवल दो बार थोड़े-थोड़े समय के लिये होते हैं। अतः अधिकांश समय मन्त्रिमण्डल प्रेसीडियम के प्रति ही उत्तरदायी रहता है। इस सम्बन्ध में यह भी स्मरणीय है कि प्रेसीडियम के प्रति मन्त्रिमण्डल का यह उत्तरदायित्व दिखावा मात्र नहीं है, वरन् वह वास्तविक है। प्रेसीडियम का महत्व इसलिये और भी अधिक है, कि सर्वोच्च सोवियत प्रेसीडियम के अधिकांश निर्णयों की पुष्टि कर देती है। मन्त्रियों की नियुक्तियाँ व उनकी अलहदगियों को सर्वोच्च सोवियत प्रायः स्वीकार कर लेती है। अतः इस कारण से भी मन्त्रिमण्डल के मन्त्रियों को प्रेसीडियम के प्रति अपने उत्तरदायित्व का निर्वाह अवश्य ही करना पड़ता है। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि रूस की मन्त्रिमण्डल की स्थिति किसी स्वतन्त्र कार्यपालिका की नहीं है, वरन् वह अपने सब कार्यों के लिये प्रेसीडियम के प्रति उत्तरदायी है और वही उस पर पूर्ण नियन्त्रण रखती है।

व्यवस्थापन सम्बन्धी अधिकार—सर्वोच्च सोवियत के सत्र के न होने के लिये प्रेसीडियम को कुछ व्यवस्थापन सम्बन्धी अधिकार भी प्राप्त

सोवियत का सत्र नही होता, उस समय प्रेसीडियम अध्यादेश भी जारी कर सकती है। यद्यपि ऐसे अध्यादेशा की सम्पुष्टि सर्वोच्च सोवियत द्वारा होनी आवश्यक होती है, तथापि यह सम्पुष्टि औपचारिक होती है। अपनी इस शक्ति के कारण प्रेसीडियम का महत्व बहुत अधिक बढ गया है क्योकि अधिकाश समय सर्वोच्च सोवियत का सत्र नही होता और उस समय मे प्रेसीडियम सदा ही अध्यादेश जारी कर सकती है। वास्तविकता इस सम्ब ध म यह है कि सर्वाच्च सोवियत के सत्र बहुत थाडे समय के लिये हाने के कारण व्यवस्थापन का अधिकाश उन अध्यादेशो के रूप म होता है जो प्रेसीडियम के द्वारा जारी किये जात ह तथा जि ह सर्वोच्च सावियत केवल औप चारिक रूप स स्वीकार मात्र कर लेती है। हापर व थौम्पसन ने भी एसा ही विचार व्यक्त किया है और कहा है कि "इस बात स कि प्रेसीडियम लगातार और सर्वोच्च सावियत समय समय पर काय करती है, प्रेसीडियम के पास आवश्यक रूप से बहुत सा ऐसा व्यवस्थापन सम्ब धी काय आ जाता है, जिसे सर्वोच्च सोवियत के लिये नही छोडा जा सकता। सर्वाच्च सावियत के विषय म ऐसा कभी भी नही ज्ञात हुआ कि प्रेसीडियम द्वारा प्रस्तुत किसी विधेयक को उसन अस्वीकृत किया हो।"[1]

सर्वोच्च सोवियत के सत्र के समय

सर्वोच्च सोवियत के सत्र के समय भी प्रेसीडियम को अनक महत्वपूण काय करने पडते हैं। सर्वोच्च सावियत क सत्र के समय इसका काय वास्तविक कायपालिका के रूप म कम व औपचारिक कायपालिका के रूप म अधिक होता है। सर्वाच्च सोवियत के सत्र के समय के प्रेसीडियम के अधिकारो व कतव्या का विवचन निम्न शीषका म किया जा सकता है

औपचारिक कायपालिका के काय—इस सम्ब ध म पहल प्रकार के काय, जिनका सम्पादन प्रेसीडियम करती है व ह जि ह वह औपचारिक कायपालिका के रूप म करती ह। औपचारिक कायपालिका के रूप म प्रेसीडियम सावियत की बैठक बुलान का काय करती है। वप म दो वार वह सर्वोच्च सावियत की असाधारण बैठक भी बुला सकती ह। कायकाल की समाप्ति पर और दोनो सदना म मतभद होन पर यह सर्वोच्च सावियत को भग कर सकती है। सर्वोच्च सावियत के भग होन पर प्रेसीडियम का यह काय होता है कि दो महीन के अ दर सर्वोच्च सावियत के चुनाव कराय और तीन महीन के अन्दर नइ ससद की बैठकें कराय। जिस प्रकार इगलण्ड का राजा उपाधियाँ प्रदान करता है उसी प्रकार रूस की प्रेसीडियम भी उपाधियाँ व पदवी प्रदान करती है। यह लागा को क्षमादान तथा दण्ड की छूट भी देती है।

---

1 The fact that the Presidium functions continually and Supreme Soviet only periodically of necessity brings the former a good deal of legislative business that cannot be held over to the latter The Supreme Soviet has never been known to dissent on any measure which has been sutmitted to it by the presidium

राजदूतो की नियुक्ति भी प्रेसीडियम करती है। सैनिक शक्ति की कमान भी इसी के हाथ म रहती है। बहुमत से यह सधियो की पुष्टि करती है तथा उन्हें समाप्त करती है। इसे माशल लॉ लगाने का अधिकार भी प्राप्त है। आन्तरिक व बाह्य सुरक्षा के लिये इसे अनिवाय सैनिक भरती करन का अधिकार प्राप्त है। पर प्रेसीडियम की उक्त शक्तियो के विषय मे यह स्मरणीय है कि उसकी यह सब शक्तिया औपचारिक है तथा वह साधारणत कुछ बँधे नियमो के अन्तगत ही काय करती है। फिर भी यह ध्यान देने की बात है कि रूस की प्रेसीडियम की शक्तियो की यह औपचारिता इगलण्ड के राजा अथवा फ्रास व भारत के राष्ट्रपति की शक्तियो की औपचारिकता जसी नही है। इन देशो म शासन प्रमुख देश के मन्त्रिमण्डल के परामश के अनुकूल चलने के लिये बाध्य है, जबकि रूस को प्रेसीडियम के लिये यह पूणत आवश्यक नही है कि वह वहाँ के मन्त्रिमण्डल के अनुसार ही चले।

व्यवस्थापन सम्बन्धी काय—सर्वोच्च सोवियत के सत्र के समय दूसरे प्रकार के जो काय प्रेसीडियम करती है, वे व्यवस्थापन सम्बन्धी है। यह बडी अनोखी सी बात मालूम होती है कि व्यवस्थापिका का सत्र होते हुए भी कायपालिका का कुछ व्यवस्थापन सम्बन्धी अधिकार प्राप्त हो। पर फिर भी यह तथ्य है कि प्रेसीडियम उस समय भी कुछ व्यवस्थापन सम्बन्धी काय करती है जब सर्वोच्च सोवियत का सत्र होता है। प्रेसीडियम को यह अधिकार है कि किसी एक सघीय गणतन्त्र (Union Republic) की माँग पर वह सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित किसी भी कानून पर जनमत सग्रह करा सके। जनमत सग्रह सम्बन्धी इस अधिकार के कारण प्रेसीडियम सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित कानून को उस समय तक लागू होने से रोक सकती है, जब तक उन पर जनमत सग्रह न हो जाय। पर प्रेसीडियम के इस अधिकार का वास्तविक रूप सद्धान्तिक ही है क्योकि रूस म एक दल का शासन होने के कारण सर्वोच्च सोवियत व प्रेसीडियम दोनो म ही एक ही दल की प्रभुता है और दोनो म मतभेद का प्रश्न प्राय नही उठता।

न्याय सम्बन्धी काय—एक अन्य प्रकार के काय, जिन्हे प्रेसीडियम करती है, न्याय सम्बन्धी हैं। न्याय सम्बन्धी अधिकारो की दृष्टि से रूस की प्रेसीडियम की स्थिति बडे महत्व की है। न्याय सम्बन्धी अधिकारो की दृष्टि से वह अन्य सभी देशो के शासन प्रमुखो से बढकर है। यह रूस के सघ के सर्वोच्च न्यायालय की तरह काय करती है और सघ व राज्य के मन्त्रियो के उन आदेशो को अवध घोषित कर सकती है जो सघ के कानूनो के विरुद्ध हो। इस दृष्टि से वह सघ के कानूनो की सरक्षिका है। इसके अतिरिक्त उसे सघ के सविधान की व्याख्या करने का भी अधिकार है। अपने इस अधिकार के अन्तगत सघ व उसकी इकाइयो के बीच म सवैधानिक झगडो का निपटारा करती है और सघ व उसकी इकाइयो के उन आदेशो को अवध घोषित कर सकती है जो सविधान के विरुद्ध हो। इस प्रकार हम देखते हैं कि रूस म न्यायिक पुनर्निरीक्षण (Judicial Review)

के स्थान पर कार्यपालिका के पुनर्निरीक्षण (Executive Review) की व्यवस्था है, जो रूस की संघीय व्यवस्था की एक विचित्र विशेषता है।

इस सम्बन्ध में यह स्मरणीय है कि रूस के संविधान की इस व्यवस्था के कारण संघीय व्यवस्था कमजोर हो गई है, क्योंकि संघ में कोई निष्पक्ष न्यायालय नहीं, जो संविधान तथा संघ की इकाइयों के अधिकारों की रक्षा कर सके। संविधान की मान्यता की रक्षा करने व उसकी व्याख्या करने का कार्य किसी निष्पक्ष न्यायिक संस्था के सिपुर्द न होकर रूस में प्रेसीडियम के सिपुर्द है, जिसके कारण सत्ता का केन्द्रीयकरण कार्यपालिका में हो गया है और वहाँ के संघ की इकाइयों के स्वायत्त अधिकार का कोई महत्व नहीं रह गया है।

प्रसीडियम व सर्वोच्च सोवियत

रूस की प्रेसीडियम के विषय में जो कुछ ऊपर कहा गया है, उसमें स्पष्ट है कि वह एक बड़ी विचित्र संस्था है। उसकी विचित्रता इस बात में है कि वह एक सामूहिक अध्यक्ष (Collective Presidency) है तथा उसे अनेक व्यापक अधिकार प्राप्त है, जो कार्यपालन-सम्बन्धी, व्यवस्थापन सम्बन्धी तथा न्यायपालन सम्बन्धी तीनों ही प्रकार के है। इसके अतिरिक्त इसकी विचित्रता इस बात में भी है कि सर्वोच्च सोवियत व मन्त्रिमण्डल दोनों के सम्बन्ध में इसकी स्थिति श्रेष्ठतर है। कानूनी दृष्टि से सर्वोच्च सोवियत की यह एक अधीनस्थ समिति है। कार्यपालन व व्यवस्थापन सम्बन्धी दोनों ही प्रकार के कार्यों के लिये यह सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी है। उसके प्रायः सभी निर्णयों व कार्यों का पुष्टिकरण सर्वोच्च सोवियत द्वारा होना आवश्यक है। पर व्यवहार में व्यवस्थापन सम्बन्धी सम्पूर्ण शक्ति का उपभोग प्रेसीडियम करती है, क्योंकि सर्वोच्च सोवियत उसके सब अध्यादेशों का पुष्टिकरण ही कर देती है। सर्वोच्च सोवियत को भंग करने के अपने अधिकार के कारण प्रेसीडियम की स्थिति सर्वोच्च सोवियत के सम्बन्ध में और भी महत्व की हो जाती है, क्योंकि जिस व्यवस्थापिका संस्था की वह समिति है, उसी को भंग करने का उसे अधिकार प्राप्त है।

प्रेसीडियम व मन्त्रिमण्डल

इसी प्रकार यदि हम प्रसीडियम व मन्त्रिमण्डल के पारस्परिक सम्बन्ध को देखें तो ऊपर से तो यही प्रतीत होता है कि वास्तविक अधिकार मन्त्रिमण्डल के हाथ में हैं तथा प्रेसीडियम शासन प्रमुख होने के नाते मन्त्रिमण्डल के परामर्श के अनुसार चलता है। दूसरे शब्दों में उनका पारस्परिक सम्बन्ध इंगलैण्ड के राजा व वहाँ के मन्त्रिमण्डल अथवा भारत के राष्ट्रपति व वहाँ के मन्त्रिमण्डल जैसा है। पर इस सम्बन्ध में वास्तविकता यह नहीं है। रूस में प्रेसीडियम भारत के राष्ट्रपति की तरह औपचारिक शासन प्रमुख ही नहीं है, वरन् वह वास्तविक शासन प्रमुख भी है। अतः मन्त्रिमण्डल के लिये यह आवश्यक है कि वह प्रेसीडियम के निर्णयों व आदेशों को माने। रूस के मन्त्रिमण्डल का रूप वस्तुतः कार्यपालक (Executive) संस्था का न

होकर प्रशासनिक (Administrative) संस्था मात्र है, और उसका कार्य प्रेसीडियम के निर्णयों को क्रियान्वित करना मात्र है। यह ठीक है कि प्रेसीडियम अपने निर्णय बहुधा मंत्रिमण्डल की सलाह से करती है पर फिर भी यह नहीं कहा जा सकता कि रूस में प्रेसीडियम केवल परामर्श देने का कार्य करती है तथा निर्णय करने व प्रशासन करने का कार्य मंत्रिमण्डल का है। रूस में प्रेसीडियम वास्तविक रूप से भी निरीक्षण का कार्य करती है और वह यह भी देखती है कि मंत्रिमण्डल उसके द्वारा निर्धारित नीति पर ठीक से चले। जब सर्वोच्च सोवियत का सत्र नहीं चलता होगा, तब तो मंत्रिमण्डल वस्तुतः प्रेसीडियम के ही प्रति उत्तरदायी होता है। मंत्रियों की नियुक्ति करना व उन्हें पृथक करने का कार्य भी प्रेसीडियम के ही हाथ की बात है। रूस में इंगलैंड की तरह मंत्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व अवास्तविक नहीं है, वरन् वहाँ यह वास्तविक है। प्रेसीडियम मंत्रिमण्डल के लिये वस्तुतः एक अभिभावक है। यह मंत्रिमण्डल पर नियंत्रण करती है और उसके काम की देखरेख करती है।

SELECT READINGS

Carter — The Government of the Soviet Union
Fainsod — How Russia is Ruled
Neuman — European and Comparative Governments
Ogg — European Governments and Politics
Ogg and Zink — Modern Foreign Governments
Towster — Political Power in the U.S.S.R.

३१
रूस का मन्त्रि-मण्डल

"मन्त्रिमण्डल का काय दुहरा है । सामूहिक रूप से इसका काय शासन की नीतियो पर विचार करना व उन्हें कार्यान्वित करना है, जबकि व्यक्तिगत रूप से उसके सदस्य प्रशासन के विभागो के अध्यक्ष होते हैं ।"

—आग व जिन्क

सोवियत रूस की शासन व्यवस्था म प्रशासन का सबसे प्रमुख केन्द्र मन्त्रिमण्डल है । सन् १९४६ तक इसे काउंसिल आफ पीपुल्स कमीसार (Council of Peoples Commissars) कहा जाता था, जबकि अब इसका नाम काउंसिल आफ मिनिस्टस (Council of Ministers) है ।

निर्वाचन

इसका निर्वाचन सर्वोच्च सोवियत के दोनो सदनो की सम्मिलित बैठक म होता है । मन्त्रिमण्डल म यदि कोई स्थान रिक्त हो जाय, तो प्रेसीडियम उस मन्त्रिमण्डल के अध्यक्ष (Chairman of the Council of Ministers) अर्थात् प्रधान मन्त्री की सलाह स भर सकता है । प्रेसीडियम का यह भी अधिकार है कि प्रधानमन्त्री की सलाह से मन्त्रिमण्डल के मन्त्रियो को पदमुक्त कर सके, नये मन्त्रिपदो का उत्पन्न कर सके तथा उन्हे समाप्त भी कर सके । वह प्रधानमन्त्री की सलाह से मन्त्रियो के विभागो म रद्दोबदल भी कर सकती है । पर प्रेसीडियम के इन सब कार्यों का पुष्टिकरण सर्वोच्च सोवियत द्वारा होना आवश्यक होता है । मन्त्रिमण्डल के कायकाल के विषय म सविधान म कुछ नही कहा गया है फिर भी इसका कायकाल प्राय सर्वोच्च सोवियत के कायकाल के साथ हो चलता है ।

सगठन

रूस के मन्त्रिमण्डल म एक अध्यक्ष (Chairman), कई उपाध्यक्ष (Vice Chairmen) राजकीय नियोजन आयोग (State Planning Commission), कला समिति (Committee of Arts), उच्च शिक्षा समिति (Committee of Higher Education) राजकीय बैंक परिषद (Board of State Bank) के अध्यक्ष तथा सोवियत रूस के मन्त्रिगण आदि सम्मिलित होते हैं । रूस का मन्त्रिमण्डल इस प्रकार लगभग ५० सदस्यो का हो जाता है ।

अध्यक्ष—रूस के मन्त्रिमण्डल के अध्यक्ष की स्थिति ससदीय शासन वाले देशो के प्रधानमन्त्री जैसी है। मन्त्रिमण्डल म उसकी स्थिति वस्तुत बडे महत्व की है। वह उसकी बैठको की अध्यक्षता करता है तथा उसके निणया व अध्यादेशो पर हस्ताक्षर करता है। वह मन्त्रिमण्डल के काम का निदशन करता है। उसे यह भी अधिकार है कि वह व्यक्तिगत मन्त्रियो के निणयो को रद्द कर द। उसकी स्थिति वस्तुत बडे महत्व की है, क्योकि मन्त्रिमण्डल के अध्यक्ष होने के साथ साथ वह साम्यवादी दल का भी एक अत्यन्त प्रमुख नेता होता है।

उपाध्यक्ष—अध्यक्ष के अतिरिक्त दूसरा महत्वपूण पद उपाध्यक्ष का होता है। उपाध्यक्षो की सख्या निश्चित नही है। वह समय समय पर बदलती रहती है। उनकी सख्या प्राय एक दजन के लगभग रहती है। वस्तुत इन उपाध्यक्षो व अध्यक्ष से मिल कर एक अन्तरग मन्त्रिमण्डल बनता है, जो नीति निर्माण तथा विविध मन्त्रालयो के कार्यों म सामजस्य स्थापित करता है।

दो प्रकार के मन्त्री—रूस के मन्त्रिमण्डल के सगठन के विषय म एक विशेष बात जानने की यह है कि उसम दो प्रकार के मन्त्री लोग है। पहले प्रकार के मन्त्री वे हैं, जो अखिल सघीय मन्त्री (All Union Ministers) कहलाते है। ये लोग उन विभागो के काय के लिये उत्तरदायी होते है, जो सघीय सरकार के कायक्षेत्र के होते है। दूसरे प्रकार के मन्त्री लोग वे होते है, जो सघ के गणतन्त्रो के मन्त्री (Union Republic Ministers) कहलाते है। ये लोग उन विभागो के काय के लिए उत्तरदायी होते है, जो गणतन्त्रो के कायक्षेत्र म आने वाले कार्यों के उचित प्रतिपादन की देख रेख करते हैं। इनका प्रमुख काय केन्द्रीय सरकार व गणतन्त्रो की सरकार के बीच सम्पर्क बनाये रख कर उनके कार्यो मे सामजस्य बनाये रखना होता है।

राजकीय नियन्त्रण मन्त्रालय—रूस के मन्त्रिमण्डल के सगठन की एक प्रमुख विशेषता यह भी है कि उसके अन्तगत एक ऐसा मन्त्रालय है जो शासन के प्रमुख अगो तथा उनके क्रिया कलापो पर नियन्त्रण रखता है। इसे राजकीय नियन्त्रण मन्त्रालय (Ministry of State Control) कहा जाता है। इसके सदस्यो का मनोनयन साम्यवादी दल की केन्द्रीय समिति द्वारा किया जाता है। यह मन्त्रालय मन्त्रिमण्डल का ही एक अग होता है, तथापि इसका काय शासन के सभी अगो पर नियन्त्रण रखना होता है, जिससे शासक दल व सरकार म सामजस्य बना रहे।

आर्थिक सोवियत—मन्त्रिमण्डल की एक विशिष्ट शाखा आर्थिक सोवियत (Economic Soviet) है, जिसका काम देश के प्रमुख उद्योगो, व्यवसायो आदि पर नियन्त्रण रखकर देश के औद्योगिक एव आर्थिक जीवन का निदेशन करना है।

मन्त्रिमण्डल की सहायता के लिये कई अन्य परिषद (Boards) तथा समितियाँ (Committees) भी है। इन सब म राजकीय नियोजन आयोग (Gosplan) सबसे

प्रमुख है। अन्य परामर्शदात्री समितियो मे कला समिति (Committee of Arts), उच्च शिक्षा समिति (Committee of Higher Education) तथा राजकीय बक परिषद (Board of State Bank) प्रमुख हैं और इनके अध्यक्ष लोग मन्त्रिमण्डल के सदस्य होते हैं।

अधिकार एव कार्य

सविधान की ६८वी धारा म मन्त्रिमण्डल के अधिकार एव कार्यो का विस्तृत विवेचन किया गया है। उसके अनुसार मन्त्रिमण्डल निम्नलिखित कार्यों के लिये उत्तरदायी है

१ मन्त्रिमण्डल का सवप्रथम दायित्व है कि अखिल सघीय मन्त्रालयो (All Union Ministries) तथा सघ के गणतन्त्रीय मन्त्रालयो (Union Republican Ministries) का निदेशन करे तथा उनमे सामजस्य बनाये रखे।

२ उसका दूसरा दायित्व राजकीय बजट एव राष्ट्रीय आर्थिक योजनाओ को क्रियान्वित किय जान की उचित व्यवस्था करना है। राष्ट्र की साख व अथव्यवस्था को मजबूत बनाने के लिये आवश्यक कायवाही करना भी उसका दायित्व है।

३ सावजनिक व्यवस्था बनाये रखना, देश की सुरक्षा का प्रब ध राज्य के हितो का तथा नागरिको के अधिकारो के सरक्षण की व्यवस्था करना भी उसका एक प्रमुख दायित्व है।

४ देश की सेना के सगठन का निदेशन तथा यह निश्चय करना भी उसका अधिकार है कि प्रतिवष कितने नागरिको को अनिवायत सनिक सवा के लिये बुलाया जाय।

५ परराष्ट्रो के सम्ब धो के सचालन के विषय म उचित व्यवस्था करना भी उसका एक अ य दायित्व है।

६ आर्थिक, सास्कृतिक तथा सेना सम्ब धी मामलो का निपटारा करने के लिये विशिष्ट समितियो, आयोगो तथा अ य प्रशासकीय सस्थाओ की नियुक्ति करना भी इसका एक प्रमुख काय है।

७ अखिल सघीय कानूनो के अनुसार तथा उनके आधार पर निणयो की घोषणा व आज्ञायें जारी करना मन्त्रिमण्डल का एक अ य अति महत्वपूर्ण अधिकार है। मन्त्रिमण्डल के इस प्रकार के निणय व उसकी आज्ञायें पूरे सघ मे लागू होती हैं।

८ मन्त्रिमण्डल का यह अधिकार है कि वह सघ क गणतन्त्रो की प्रशासन सम्ब धी उन आज्ञाओ को निलम्बित कर दे, जो सघ के कानूनो व उसके आदेशो के विरुद्ध हो।

९ मन्त्रिमण्डल के मन्त्री व्यक्तिगत रूप स भी ऐसी आज्ञायें जारी कर सकत हैं, जो सघ के कानूनो क क्रिया वय के लिय आवश्यक हो। पर ऐसी आज्ञाओ

के विषय म मन्त्रिमण्डल को यह अधिकार है कि यदि वह आवश्यक समझे तो उन्हें रद्द कर दे।

१० मन्त्रिमण्डल को यह भी अधिकार है कि संघ के गणतन्त्रो के मन्त्रिमण्डलो के शासन के संघीय विषयो तथा वित्त से सम्बन्धित निर्णयो को रद्द कर दे।

मन्त्रिमण्डल का मूल्यांकन

जसा ऊपर के विवेचन से हमने देखा रूस के मन्त्रिमण्डल को बडे व्यापक तथा महत्वपूर्ण अधिकार प्राप्त है। यह ठीक है कि उसके कार्यों व निर्णयो के लिये प्रेसीडियम का पुष्टिकरण आवश्यक है, पर व्यवहार मे वह पुष्टिकरण कभी अप्राप्य नहीं रहता। साम्यवादी दल के नेताओ से मिलकर प्रेसीडियम बनती है और उसमे से भी चुने हुए नेताओ का मन्त्रिमण्डल होता है। अत स्वभावत प्रेसीडियम अपने नेताओ व कार्यों का समर्थन करती है तथा मन्त्रिमण्डल देश के शासन का सर्वेसर्वा बन जाता है। मन्त्रिमण्डल की स्थिति का मूल्यांकन हम निम्न उपशीर्षको म कर सकते है

सद्धान्तिक दृष्टि से—इस प्रसग म यह जान लेना उपयोगी होगा कि रूस के मन्त्रिमण्डल की स्थिति वसी उसी तरह की है, जिस प्रकार की स्थिति अन्य संसदीय प्रणाली वाले देशो के मन्त्रिमण्डलो की होती है। यदि सिद्धान्त रूप से देखे तो संविधान ने रूसी मन्त्रिमण्डल को प्राय वही स्थिति प्रदान की है जो साधारणत सभी संसदीय व्यवस्था वाले देशो के मन्त्रिमण्डलो की होती है। जसा पहले कहा गया है, मन्त्रिमण्डल का निर्वाचन सर्वोच्च सोवियत द्वारा किया जाता है। संविधान के अनुसार वह सर्वोच्च सोवियत के प्रति अपने कार्यों व नीतियो के लिये उत्तरदायी होता है। सर्वोच्च सोवियत की अनुपस्थिति म वह उसकी प्रेसीडियम के प्रति उत्तरदायी होता है। इसका अर्थ यह है कि सर्वोच्च सोवियत के प्रति अपने उत्तरदायित्व का निर्वाह न कर सकने पर सर्वोच्च सोवियत मन्त्रिमण्डल को हटा सकती है। इस प्रकार अन्य संसदीय प्रणाली वाले देशो की तरह रूस मे भी मन्त्रिमण्डल व्यवस्थापिका म से लिया जाता है। उसके सदस्य व्यवस्थापिका की बठको मे भाग लेते है। व्यवस्थापिका के सदस्यो द्वारा पूछे गये प्रश्नो का उत्तर देना उनके लिये अनिवार्य होता है। अन्य संसदीय प्रणाली वाले देशो की ही तरह रूस म भी व्यक्तिगत मन्त्री शासन के विविध विभागो के अध्यक्ष भी होते है। व सामूहिक रूप मे मन्त्रिमण्डल के रूप मे भी कार्य करते हैं और व्यक्तिगत मन्त्रियो के निर्णयो को रद्द भी कर सकते है। अत हम कह सकते है कि रूस का मन्त्रिमण्डल भी अन्य संसदीय प्रणाली वाले देशो जसा ही मन्त्रिमण्डल है।

व्यावहारिक दृष्टि से—पर यदि व्यावहारिक दृष्टि से देखा जाय तो स्थिति कुछ और ही है। रूस का मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व उस प्रकार का नहीं है, जसा इंगलण्ड, फ्रांस या भारत का है। इन देशो म मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व का इतना महत्व है कि वहाँ यदि व्यवस्थापिका यह देखे कि मन्त्रिमण्डल उसकी इच्छा व नीतियो के विरुद्ध चल रहा है, तो वह सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल को भंग कर सकती है। पर रूस म ऐसा

नही है और न कभी हुआ है। वहाँ सर्वोच्च सोवियत अथवा उसके सत्रावसान के समय प्रेसीडियम यदि यह चाहे कि वह पूरे मन्त्रिमण्डल को भग कर दे, तो वह ऐसा नही कर सकती। ऐसा कभी रूस म हुआ भी नही है। वास्तविकता इस सम्बन्ध म यह है कि रूस म मन्त्रिमण्डल का वास्तविक नियत्रण सर्वोच्च सोवियत या प्रेसीडियम के हाथ म न रह कर साम्यवादी दल की उच्च सत्ता के हाथ म रहता है। मन्त्रिमण्डल का अध्यक्ष तथा अनेक उपाध्यक्ष साम्यवादी दल की केन्द्रीय समिति के प्रमुख सदस्य होते है। अत उनकी स्थिति वस्तुत ऐसी होती है कि वे स्वय प्रेसीडियम तथा सर्वोच्च सोवियत पर नियत्रण रख सकते है। अत मन्त्रिमण्डल प्रेसीडियम या सर्वोच्च सोवियत के नियत्रण म रह कर तथा उसके प्रति उत्तरदायित्व का निर्वाह करते हुए काय करे इसका कोई प्रश्न ही नही उठता।

इसके अतिरिक्त रूस म इगलण्ड जसे सामूहिक उत्तरदायित्व (Collective responsibility) जसी कोई वस्तु नही है। व्यक्तिगत रूप स मन्त्रियो की आलोचना सर्वोच्च सोवियत म अवश्य होती है। कभी कभी उन्हे पदच्युत भी कर दिया जाता है। पर व्यक्तिगत मत्री के हटाये जाने स सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल के त्याग-पत्र का प्रश्न नही उठता। इगलण्ड के प्रधानमत्री जैसी स्थिति का कोई मत्री रूस के मन्त्रिमण्डल म नही होता। इगलण्ड म प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल के अन्य सदस्यो को स्वय चुनता है और राजा उनकी केवल औपचारिक नियुक्ति कर देता है। पर रूस म यह बात नही है। रूस म सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल का निर्वाचन वहाँ के सर्वोच्च सोवियत द्वारा किया जाता है, चाहे वह निर्वाचन कितना ही औपचारिक क्यो न हो। इसके अतिरिक्त रूस के मन्त्रिमण्डल के अध्यक्ष को मन्त्रिमण्डल के किसी अन्य सदस्य को स्वय पदच्युत करने का अधिकार नही है, जसा कि इगलण्ड के प्रधानमत्री को है। वह किसी मत्री के हटाये जाने की सिफारिश अवश्य कर सकता है और यदि उसकी सिफारिश को प्रेसीडियम स्वीकार करे और सर्वोच्च सोवियत उसकी पुष्टि करे, तो वह मत्री हटाया जा सकता है। रूस के मन्त्रिमण्डल को इगलण्ड के मन्त्रिमण्डल की तरह यह अधिकार भी प्राप्त नही है कि सर्वोच्च सोवियत म मतभेद होने पर वह उसे भग कर सके और दुबारा चुनाव की व्यवस्था कर सके।

इस सम्बन्ध म प्रश्न यह उठता है कि ऐसा क्यो है ? इस मत का एक कारण रूस म पाये जाने वाला एक दल का शासन है। जिस एक साम्यवादी दल की वहाँ की सर्वोच्च सोवियत होती है, उसी का प्रेसीडियम और उसी का मन्त्रिमण्डल होता है। अत उनम परस्पर कभी कोई गम्भीर मतभेद पैदा नही हो पाता और न उनमे कभी परस्पर शक्ति परीक्षा की नौबत आती है। ऊपर स नीचे तक सब का एक सूत्र रहता है। जो कुछ चोटी के नेताओ द्वारा निर्णय किया जाता है, उसका समर्थन नीचे के स्तरो स स्वत होता रहता है। अत रूस म मन्त्रिमण्डल की स्थिति इगलण्ड के मन्त्रिमण्डल की स्थिति जैसी नही है और यह इगलण्ड की तुलना म अधिक अधिनायक तन्त्रीय है।

SELECT READINGS

Adams and others	Foreign Governments and their Backgrounds
Carter and others	The Government of the Soviet Union
Fainsod	How Russia is Ruled
Florinsky	In Governments of Continental Europe
Ogg	European Governments and Politics
Ogg and Zink	Modern Foreign Governments
Towster Julian	Political Power in the U S S R

३२

रूस की न्यायपालिका

"साम्यवाद के निर्माण व समाजवाद की रक्षा के लिये जो कुछ आवश्यक है, *सोवियत कानून उसी का मूत रूप है।"* —*लेनिन*

"सोवियत सघ मे यायालयो के लिये सवप्रथम यह आवश्यक है कि वे सोवियत सरकार के शत्रुओ से लडें और इसके अतिरिक्त उनके लिये यह आवश्यक है कि काम करने वाले लोगो मे समाजवादी अनुशासन को पक्का करने के लिये वे नवीन सोवियत प्रणाली को दृढ बनाने का प्रयत्न करें।" —कार्पि स्की

प्रत्यक देश की यायप्रणाली पर वहा की कानून विपयक मा यताओ का बडा प्रभाव पडता है तथा यह वात रूस की न्यायप्रणाली के विपय म भी सत्य है। कानून के विपय मे जो भी साम्यवादी मा यतायें हैं, रूस की न्याय-व्यवस्था उनसे पूणत ओत प्रोत है।

कानून का साम्यवादी रूप

साम्यवादियो की कानून के रूप से सम्ब धित मा यता उनकी राज्य के रूप से सम्बन्धित मा यता पर ही आधारित है। माक्स के विचारानुसार राज्य एक ऐसा य त्र है, जिसका काय एक विशेप प्रकार के सामाजिक सगठन की स्थापना व उसकी रक्षा करना है। उनके विचारानुसार पूजीवादी सामाजिक सगठन की रक्षा पूजीवादी राज्य द्वारा तथा समाजवादी सामाजिक सगठन की रक्षा समाजवादी राज्य द्वारा ही सम्भव हो सकती है। चूकि राज्य के कानून राज्य की आज्ञाये होती हैं, अत कानून का स्वरूप भी राज्य के स्वरूप के अनुसार ही होता है। पूजीवादी राज्य के कानूनो के विपय म माक्स का विचार था कि वे राज्य के हाथ के ऐसे यत्र मात्र होते हैं, जिनका काय पूजीपति वग के हितो की रक्षा करना होता है। अत ऐसी दशा म कानून के सामने समानता (Equality before law) की जो वात पूजीवादी लोगो द्वारा कही जाती है वह केवल वास्तविक असमानता को छिपाने का ढोग मात्र है। जसा

विशिन्स्की ने कहा है साम्यवादी मान्यता के अनुसार "कानून शक्तिशाली वर्ग की इच्छा मात्र होती है, जिसे अधिनियम का स्तर दे दिया जाता है।"[1]

कानून के स्वरूप के विषय में जो उक्त साम्यवादी मान्यता है उसी पर सोवियत रूस की भी कानून व्यवस्था आधारित है। वहाँ की कानून व्यवस्था इस मान्यता पर आधारित नहीं है कि राज्य के आर्थिक तथा सामाजिक ढाँचे से अलग शाश्वत न्याय के किन्हीं सिद्धान्तों पर कोई कानूनी व्यवस्था आधारित हो सकती है। वह वस्तुतः यह मानकर चलती है कि कानून राज्य की इच्छा होते हैं। इसका अर्थ केवल इतना है कि वे शासक वर्ग की इच्छा की अभिव्यक्ति के साधन मात्र होते हैं। चूंकि समाजवादी राज्य में काम करने वालों का वर्ग शासक वर्ग होता है, अतः इस प्रकार के राज्य में कानून उस वर्ग की इच्छा के अर्थात् ऐसे होने चाहिये, जिनसे उनके तथा उनके अधिनायकतन्त्र के हितों की सुरक्षा बनी रहे। अतः कानून के स्वरूप के विषय में सोवियत विचारधारा का सार यह है कि उसे सदा ऐसा होना चाहिये, जिससे समाजवाद की जड़ें अधिकाधिक मजबूत हो सकें, चाहे उसके द्वारा व्यक्ति को पूर्णतः राज्य के अधीन क्यों न बना दिया जाय। सोवियत विचारधारा में इसलिए 'प्राकृतिक कानून' (Natural law), अथवा राज्य के विरुद्ध सुरक्षा का व्यक्ति का अधिकार जैसे विचारों के लिये कोई गुंजाइश नहीं है।

सोवियत न्यायपालिका का उद्देश्य

कानून एवं कानून की व्यवस्था के विषय में सोवियत विचारधारा जिस प्रकार की है, वही की न्यायपालिका का उद्देश्य भी उसी पर आधारित है। अगस्त, १९३८ के एक कानून द्वारा *न्यायालयों व न्यायाधिकारियों के कर्तव्यों के विषय में* जैसा स्पष्ट कहा गया है "उनका कार्य सोवियत समाजवादी राष्ट्रतन्त्रीय संघ के नागरिकों को देश के प्रति एवं समाजवाद के प्रति प्रेम की भावना, सोवियत कानूनों के पूरे पालन की भावना, समाज की सम्पत्ति की उचित परवाह, श्रम सम्बन्धी अनुशासन, राज्य व समाज के कर्तव्यों का सच्चाई पूर्ण पालन एवं राष्ट्र के नियमों के प्रति आदर की भावना की शिक्षा देना है।"[2] नागरिकों में इस प्रकार की भावना भरने के बावजूद भी यदि सोवियत सामाजिक एवं राजनैतिक व्यवस्था के लिये कोई भय उत्पन्न हो,

---

1 'Law is merely the will of the dominant class elevated into a statute
—Vyshinsky

2 It is the duty of the Soviet Court to educate the citizens of the U S S R in the spirit of devotion to the fatherland and to the cause of socialism in the spirit of an exact and unfaltering performance of Soviet laws careful attitude towards socialist property labour discipline honest fulfilment of state and public duties and respect towards the rule of commonwealth
—*The Law of August 1938*

तो उससे उसकी रक्षा करना भी सोवियत न्यायालयों एवं न्यायाधिकारियों का परम कर्त्तव्य है। इसके लिये यदि उन्हें सर्वहारावर्ग के शत्रुओं, गद्दारों, धोखेबाजों को समाप्त करने का कार्य भी करना पड़े तो यह उनका कर्त्तव्य है। इस दृष्टि से उनके लिये यह आवश्यक है कि राष्ट्र की सम्पत्ति को चुराने वाले, श्रम सम्बन्धी अनुशासन को न मानने वाले, मुनाफाखोरी करने वाले अथवा ऐसे ही उन लोगों को कठिन से कठिन दण्ड दें, जिनके कार्यों से समाजवादी समाज की स्थापना व उसकी रक्षा में बाधा पड़ती है।

सोवियत न्याय प्रणाली की विशेषतायें

कानून के विषय में साम्यवादी विचारधारा व सोवियत रूस की न्यायपालिका के उद्देश्यों के विषय में जो कुछ ऊपर कहा गया है, उसी के आधार पर हम सोवियत न्यायप्रणाली की कुछ विशेषताओं का विवेचन निम्न प्रकार कर सकते हैं

१ सोवियत न्याय-व्यवस्था सामान्य प्रशासन का केवल एक भाग है। उसका रूप प्रशासन की एक शाखा जैसा भी नहीं है। वहाँ न्यायालयों द्वारा न्याय का कार्य प्रशासन के उस अधिकारी व उसके अधीन अधिकारियों के निकट सहयोग से किया जाता है, जिसे प्रोक्योरेटर जनरल (*Procurator General*) कहा जाता है तथा जिसका कार्य सार्वजनिक सम्पत्ति की रक्षा की देखभाल करना तथा उससे सम्बन्धित अपराधों के लिये अपराधियों को दण्ड दिलाना है। रूस में न्यायपालिका की पृथक्ता एवं स्वतन्त्रता जैसी किसी बात का अस्तित्व नहीं है। साम्यवाद के अनुसार जब कानून ही शासकवर्ग के हाथों में अपने हितों की साधना करने का एक हथियार है, तो रूस में न्यायपालिका की स्वतन्त्रता का न होना कोई विचित्र बात नहीं है। रूस में न्यायपालिका सामान्य प्रशासन का अंग है और वह शासक दल की नीति की साधना के लिये न्यायकार्य करती है। रूस के नेता इस बात को खुले रूप में स्वीकार भी करते हैं। कालीनिन के शब्दों में 'यदि कोई न्यायाधीश कच्चा मार्क्सवादी है, जो दल के निर्णयों के लिये शक्ति के साथ लड़ नहीं सकता, तो वह बेकार है।'[1]

२ सोवियत न्याय-व्यवस्था की दूसरी विशेषता यह है कि उसके न्यायाधीशों का निर्वाचन एक निश्चित समय के लिये होता है। सर्वोच्च न्यायालय एवं विशिष्ट न्यायालयों के न्यायाधीशों का चुनाव सर्वोच्च सोवियत ५ वर्ष के लिये करती है। विविध गणतन्त्रों व अन्य क्षेत्रीय इकाइयों के न्यायालयों में न्यायाधीशों का निर्वाचन उनकी

---

1 If a Judge is a poor *Marxist* who does not know the party decisions and who is unable to fight strongly enough for the party decisions, he is no *good* —*Kalinin*

सोवियत ५ वर्ष के लिये करती है । सबसे नीचे के न्यायालयों तथा जन-न्यायालयों (Peoples' Courts) के न्यायाधीशों को जिलों के लोग ३ वर्ष के लिये चुनते है ।

३ सोवियत न्यायप्रणाली मे न्यायाधीशो के साथ साथ एसेसरो (Assessors) के निर्वाचन की भी व्यवस्था है । न्यायाधीश नियमित रूप से निश्चित कार्यकाल तक राज्य की न्यायिक सेवा करते है, जब कि एसेसर मामलो की सुनवाई के समय मे ही कार्य करते हैं । दोनो के लिये कोई योग्यता निश्चित नही है, फिर भी न्यायाधीश निश्चय ही वे ही लोग चुने जाते है, जो कानून विशेषज्ञ होते है । इस प्रकार निर्वाचित न्यायाधीशो व एसेसरो को अपने कार्य का प्रतिवेदन अपने निर्वाचन क्षेत्र को देना होता है ।

४ निर्वाचन करने वाली संस्था अपने द्वारा चुने गये न्यायाधीशो व एसेसरो को प्रत्यावर्तन (recall) के द्वारा उनके पदो से हटा भी सकती है । नीचे के न्याया-लयों के न्यायाधीशो के विरुद्ध सम्बन्धित राजतन्त्र की प्रेसीडियम की स्वीकृति से जिले के प्रोक्योरेटर द्वारा तथा सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशो के विरुद्ध संघ की प्रेसीडियम की स्वीकृति से प्रोक्यरेटर जनरल द्वारा फौजदारी का मुकदमा चलाया जा सकता है ।

५ प्रारम्भिक न्यायक्षेत्र (Original Jurisdiction) के मामलो की सुनवाई प्राय दो ऐसेसरो व एक न्यायाधीश द्वारा की जाती है । अपील के मामले मे सुनवाई अधिक न्यायाधीशो द्वारा की जाती है ।

६ सोवियत न्याय व्यवस्था की एक अन्य प्रमुख विशेषता यह है कि उसके द्वारा व्यक्ति की व्यक्तिगत स्वतन्त्रता की रक्षा की व्यवस्था की गई है । संविधान की १२७वीं धारा म यह व्यवस्था स्पष्ट है कि "न्यायालय के निर्णय के बिना या प्रोक्योरेटर की स्वीकृति के बिना किसी व्यक्ति को गिरफ्तार नही किया जा सकेगा ।"[1]

७ मुकदमो की सुनवाई प्राय खुले रूप म की जाती है । प्रत्येक अभियुक्त को स्वय या वकील के द्वारा अपनी रक्षा करने का अधिकार है । कुछ विशिष्ट मामलो म गुप्त सुनवाई की व्यवस्था नही है, पर उन मामलो म सुनवाई तीन न्यायाधीशों द्वारा की जानी आवश्यक है । इन मुकदमो म ऐसेसर नही बैठते ।

८ न्याय-कार्य यद्यपि विकेन्द्रीकृत है और वह संघ की विविध इकाइयों का दायित्व है तथापि सम्पूर्ण संघ के क्षेत्र म दीवानी या फौजदारी की न्याय प्रक्रिया एक सी ही है क्योंकि कानून व न्याय संघीय सरकार के क्षेत्र का विषय है ।

---

1 'No person may be placed under arrest except by a decision of Court or with the sanction of the Procurator '

—*Article 127 of the Constitution*

९ सबके लिये एक ही प्रकार के न्यायालय न्याय कार्य करते है। रूस म प्रशासनिक न्यायालयो जस कोई न्यायालय नही है। सब व्यक्ति कानून के समक्ष समान है।

१० २६ मई सन् १९४७ के प्रेसीडियम के एक आदेश के अनुसार मृत्यु-दण्ड समाप्त कर दिया गया था। पर १३ जनवरी सन् १९५० के प्रेसीडियम के एक आदेश से वह पुन लागू कर दिया गया है और यह अनुमति दे दी गई है कि देश के विरुद्ध गद्दारी जासूसी व तोडफोड करने वालो के मामला मे उसका प्रयोग किया जा सकता है।

न्यायपालिका का सगठन

जसा ऊपर कहा गया है संविधान के अनुसार कानून व न्याय सघीय सरकार के कार्यक्षेत्र के विषय है। संविधान मे न्यायपालिका के सगठन की केवल मोटी रूप-रेखा ही दी गई है। पर १९३८ के जिस कानून के अनुसार रूस की न्यायपालिका के सगठन की व्यवस्था है उसके अनुसार सम्पूर्ण देश के लिये एक ही न्यायिक ढाच की व्यवस्था है, जिसके अ तगत जितना नीचे स्तर की प्रशासनिक इकाई का न्याया-लय है उतनी ही उसकी शक्ति कम है और जितने ऊँचे स्तर की प्रशासनिक इकाई का न्यायालय है, उतनी ही अधिक उसकी शक्ति है।

पिरामिड जसा सगठन

रूस म न्यायालयो का सगठन इस प्रकार पिरामिड (Pyramid) की तरह का है, जिसके आधार का निर्माण नीचे के स्तर के अनक न्यायालयो द्वारा होता है तथा जिसके शीर्ष पर विशिष्ट न्यायालय व सर्वोच्च न्यायालय है। जिन न्यायालयो द्वारा आधार का निर्माण हुआ है उनम दो प्रकार के न्यायालय है। पहले प्रकार के न्यायालय स्थानीय न्यायालय है, जिनम साथी न्यायालय (Comeradely Courts) तथा जन न्यायालय (Peoples Courts) सम्मिलित है। इनक ऊपर के स्तर के न्यायालय प्रदेशीय (Territorial) व क्षत्रीय (Regional) है। इनम ऊपर के स्तर के न्यायालय स्वशासित गणतन्त्र (Autonomous Republics) तथा सघ के गणतन्त्र (Union Republics) के सर्वोच्च न्यायालय है। सबस ऊँचे स्तर के न्यायालय विशेष न्याया लय (Special Courts) तथा सघ का सर्वोच्च न्यायालय (Federal Supreme Court) है।

साथी न्यायालय (Comeradely Courts)

जसा ऊपर कहा गया है सबसे नीचे के स्तर के न्यायालय साथी न्यायालय (Comeradely Courts) है। ये न्यायालय नियमित न्यायालयो की श्रृंखला के अन्तर्गत नही आते। उनके काय न तो उन नियमो के अनुसार नही होते जिनके अनुसार नियमित न्यायालयो का काय होता है। इन न्यायालयो की स्थापना फक्टरियो तथा व अन्य संस्थानो म की जाती है, जहाँ ये उनम काम करने वाले लोगो के जन समूहो के पारस्परिक झगड़ो का निपटारा करते है। इनके न्यायाधिकारियो का निर्वाचन

सम्बन्धित लोगों के समूहों द्वारा किया जाता है तथा कानून जानने वाले न होने के कारण वे लोग न्याय कार्य अपने सामान्य विवेक द्वारा करते हैं।

जन न्यायालय (Peoples' Courts)

नियमित न्यायालयों की श्रृंखला में सबसे नीचे के न्यायालय जन-न्यायालय (Peoples' Courts) होते हैं। ये न्यायालय पहली सुनवाई के न्यायालय होते हैं, अर्थात् इनका न्यायक्षेत्र केवल प्रारम्भिक (Original) होता है। ये दीवानी व फौजदारी दोनों ही प्रकार के मामलों में न्यायकार्य करते हैं। दीवानी क्षेत्र में इनके न्यायक्षेत्र में सम्पत्ति (Property), श्रम सम्बन्धी कानून (Labour Laws), भरण व्यय (Alimony), उत्तराधिकार (Inheritance) तथा सम्बन्ध विच्छेद (Divorce) के मुकदमे आते हैं। फौजदारी के क्षेत्र में ये न्यायालय मारपीट, हत्या के अभियोग, नागरिकों की स्वतन्त्रता व सम्मान के अपहरण के अभियोग, सम्पत्ति, अधिकार का दुरुपयोग, गबन, करों की अदायगी, चुनाव तथा कानून के उल्लंघन के मुकदमों की सुनवाई करते हैं।

इन न्यायालयों को जिला न्यायालय (District Court) भी कहते हैं, क्योंकि प्राय प्रत्येक जिले में एक ऐसा न्यायालय होता है। इन न्यायालयों के न्यायाधिकारियों की संख्या कितनी होनी चाहिये, इसका निर्णय उस क्षेत्र की सरकार द्वारा किया जाता है, जिसमें वह जिला होता है। प्राय इन न्यायालयों में एक न्यायाधिकारी (Judge) तथा २ ऐसेसर (Assessors) कार्य करते हैं।

गणतन्त्रों के उच्च न्यायालय

जन-न्यायालयों से ऊपर के स्तर पर स्वशासित गणतन्त्रों के राष्ट्रमण्डलीय, क्षेत्रीय, तथा प्रदेशीय उच्च न्यायालय तथा संघ के गणतन्त्रों के सर्वोच्च न्यायालय होते हैं। इन न्यायालयों में एक अध्यक्ष (Chairman), एक उपाध्यक्ष (Deputy Chairman), कुछ सदस्य तथा ऐसेसर होते हैं। इनका निर्वाचन सम्बन्धित क्षेत्र की सोवियतों के द्वारा ५ वर्ष के लिये होता है। इन न्यायालयों को प्रारम्भिक (Original) तथा अपीलीय (Appellate) दोनों ही प्रकार का क्षेत्राधिकार (jurisdiction) प्राप्त होता है। अपने प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत ये न्यायालय उन अभियोगों की सुनवाई करते हैं, जिनका सम्बन्ध प्रतिक्रियावादी आन्दोलनों, राज्य के प्रशासन के विरोध, समाज की सम्पत्ति की चोरी आदि से होता है। प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत ये न्यायालय उन मामलों की भी सुनवाई करते हैं जिनका सम्बन्ध सार्वजनिक संगठनों संस्थाओं व सरकार के बीच के मुकदमों से होता है। अपीलीय क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत ये न्यायालय उन मामलों पर पुनर्विचार कर सकते हैं जिनमें नीचे के जन-न्यायालयों ने निर्णय किये हों।

संघ के गणतन्त्रों में भी सबसे ऊँचे स्तर का न्यायालय सर्वोच्च न्यायालय कहलाता है। इनके सदस्यों का चुनाव संघ के गणतन्त्रों की सर्वोच्च सोवियत ५ वर्ष के लिये करती है। इन न्यायालयों का कार्य अपने से नीचे के न्यायालयों के कार्य की

अधिकार व कार्य—सोवियत सघ के सर्वोच्च न्यायालय का प्रमुख कर्तव्य *न्याय कार्य का संचालन इस प्रकार करना है कि समाजवादी व्यवस्था का संरक्षण हो* सके। सर्वोच्च न्यायालय के रूप में अपने से नीचे के न्यायालयों के कार्यों का पर्यवेक्षण करना और पूरे संघ की न्याय व्यवस्था का एक-सा बनाना भी उसका प्रमुख कर्तव्य है। अपने से नीचे के न्यायालय कानूनों का क्रियान्वय किस प्रकार करते है, यह देखना उसका कार्य है और इस सम्बन्ध में उसका यह अधिकार है कि यदि वह आवश्यक समझे तो उनके निर्णयों को रद्द कर दे। न्याय व्यवस्था की कार्यविधि से सम्बन्धित नियमों का निर्माण करना केवल इसी *न्यायालय* का अधिकार है तथा उसने अपने इस अधिकार का प्रयोग *न्याय व्यवस्था* का पूरी तरह केन्द्रीकृत करने के लिय ही किया है।

सोवियत सघ के सर्वोच्च न्यायालय को प्रारम्भिक तथा अपीलीय दोनों प्रकार का न्यायाधिकार प्राप्त है। अपीलीय न्यायालय के रूप में यह अपने से नीचे के न्यायालयों के निर्णयों को रद्द कर सकता है। इसके लिये विशिष्ट न्यायालय (Special Courts) इसके अधीनस्थ न्यायालय माने जाते है। अत्यन्त महत्वपूर्ण एवं गम्भीर मामलों में इसे दीवानी व फौजदारी का प्रारम्भिक न्यायाधिकार (Original Juris diction) भी प्राप्त है।

न्यायिक पुनर्निरीक्षण के अधिकारों का अनस्तित्व—सोवियत सघ के कार्यों व अधिकारों के प्रसंग में यह भी स्मरणीय है कि उसे न्यायिक पुनर्निरीक्षण (Judicial review) का अधिकार प्राप्त नहीं है। संयुक्त राज्य अमरिका तथा भारत के सर्वोच्च न्यायालयों के विषय में हम जानते हैं कि उन्हें राजकीय व्यवस्थापन के विषय में न्यायिक पुनर्निरीक्षण का अधिकार प्राप्त है। अपने इस अधिकार के अन्तर्गत वे कानूनों की वैधानिकता या अवैधानिकता पर विचार करते है और उन कानूनों को अवैध घोषित कर देते है, जो उन्हें संविधान के प्रतिकूल दिखाई देते हैं। ऐसा कोई अधिकार *रूस के सोवियत सघ के सर्वोच्च न्यायालय को प्राप्त नहीं है। वह सर्वोच्च सोवियत* के कानूनों को, उसकी प्रेसीडियम के अध्यादेशों का अथवा मन्त्रिमण्डल के आदेशों को इस आधार पर रद्द नहीं कर सकता कि वे संविधान की व्यवस्था के प्रतिकूल है। इस प्रकार सोवियत सघ का सर्वोच्च न्यायालय सोवियत संविधान का संरक्षक नहीं है। उसे ...ख्या करने का भी अधिकार नहीं है, क्योंकि यह कार्य सर्वोच्च सोवियत की ...ती है।

...में यह प्रश्न उठना भी बड़ा स्वाभाविक है कि रूस का सर्वोच्च ...एक स्वतन्त्र न्यायालय है। इस सम्बन्ध में रूस के संविधान ...कि देश के अन्य न्यायालयों के न्यायाधीशों की तरह ही ...भी 'स्वतन्त्र और केवल कानून के अधीन हैं।" ...ही सत्य है। व्यवहार में संघ के सर्वोच्च न्यायालय ...निर्णय करते समय सरकार की सामान्य नीति का

देखरेख करना तथा उनके निणया पर पुनर्विचार करना होता है । इस प्रकार का पुन विचार ये यायालय सोवियत मघ के प्रोक्योरेटर जनरल, सोवियत सघ के सर्वोच्च न्यायालय के अध्यक्ष, सघीय गणतत्रो के प्रोक्योरेटर तथा सघीय गणतत्रो के सर्वोच्च न्यायालयो के अध्यक्षो के विरोध पर कर सकते हैं । इन यायालयों को कुछ महत्वपूण फौजदारी व दीवानी के मामलो के विषय म प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार भी प्राप्त है । उदाहरणाथ, उन मामला के विषय म इन यायालयो को प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार प्राप्त है, जिनम ऊँच सरकारी अधिकारी फँसे हो, जो सम्बन्धित सघीय गणतत्र की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम ने या उसके प्रोक्योरेटर ने अथवा सुप्रीम यायालय ने उनके पास विचाराथ भेजे हो या जिनकी सुनवाई करने का निणय न्यायालय ने स्वय किया हो । इनके विषय म यह स्मरणीय है कि अपने से नीचे के यायालय के विषय म जहा इन्हे उनके काय का पर्यवेक्षण (Supervision) करने का अधिकार है, वहाँ अपने लिये ये सोवियत सघ के सर्वोच्च यायालय के अधीन हैं और वह इनके काय का पयवक्षण करने व इन पर नियत्रण रखने का अधिकारी है ।

सोवियत सघ का सर्वोच्च न्यायालय

सोवियत सघ की याय व्यवस्था का शीषस्थ यायालय समाजवादी सोवियत गणतत्रीय सघ का सर्वोच्च न्यायालय है । इसके यायाधीशो का निर्वाचन सघ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा ५ वष के लिय किया जाता है । इसके अन्तगत एक अध्यक्ष (Chairman), एक उपाध्यक्ष (Deputy Chairman) कुछ न्यायाधीश तथा कुछ ऐसेसर होते हैं । न्यायाधीशो तथा एसेसरो की सख्या घटती बढती रहती है । सन् १६५१ मे इसमें ७६ यायाधीश तथा ३५ ऐसेसर थे । इन न्यायालयो के ५ विभाग (Collegia) हैं, जिनका सम्बन्ध क्रमश दीवानी, फौजदारी, सेना, रेलमाग, परिवहन तथा जल परिवहन से है । यायालय का कोई विभाग (Collegium) जब किसी मामले की सुनवाई प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार के यायालय के रूप म करता है, तो उसम एक न्यायाधीश व दो ऐसेसर यायकाय करते हैं । जब कोई विभाग अपील के याया लय के रूप मे किसी मामले की सुनवाई करता है, तो उनम तीन यायाधीश यायकाय करते है । दो माह म कम से कम १ बार यायालय पूरी सख्या म (Full bench or plenum) म भी अपनी बठक करता है और ऐसी बैठक म वह यायालय के विविध विभागो के उन निणयो (Judgments), अभिमतो (Virdicts) तथा व्यवस्थाओ (Rulings) पर पुनर्विचार (Review) करता है, जो उसके समक्ष सम्बन्धित यायालय के अध्यक्ष द्वारा अथवा प्रोक्योरेटर जनरल द्वारा विचाराथ प्रस्तुत किये जाते हैं । इस प्रकार की पूरी बठक म यायालय कार्यविधि सम्बन्धी सामा य नियमो का भी निमाण करता है । इस प्रकार की बैठक मे प्रोक्योरटर जनरल की उपस्थिति अनिवाय होती है और यदि चाहे तो याय मत्री भी उसमें भाग ले सकता है ।

अधिकार व कार्य—सोवियत सघ के सर्वोच्च न्यायालय का प्रमुख कर्तव्य न्याय कार्य का सचालन इस प्रकार करना है कि समाजवादी व्यवस्था का सरक्षण हो सके। सर्वोच्च न्यायालय के रूप म अपने से नीचे के न्यायालयो के कार्यों का पर्यवेक्षण करना और पूरे सघ की न्याय व्यवस्था का एक-सा बनाना भी उसका प्रमुख कर्तव्य है। अपने स नीचे के न्यायालय कानूनो का क्रियान्वय किस प्रकार करते है, यह देखना उसका कार्य है और इस सम्बन्ध म उसका यह अधिकार है कि यदि वह आवश्यक समझे तो उनके निर्णयो को रद्द कर द। न्याय व्यवस्था की कार्यविधि से सम्बन्धित नियमो का निर्माण करना केवल इसी न्यायालय का अधिकार है तथा उसने अपने इस अधिकार का प्रयोग न्याय व्यवस्था को पूरी तरह केन्द्रीकृत करने के लिये ही किया है।

सोवियत सघ के सर्वोच्च न्यायालय को प्रारम्भिक तथा अपीलीय दोनो प्रकार का न्यायाधिकार प्राप्त है। अपीलीय न्यायालय के रूप म यह अपने से नीचे के न्यायालयो के निर्णयो को रद्द कर सकता है। इसके लिये विशिष्ट न्यायालय (Special Courts) इसके अधीनस्थ न्यायालय माने जाते है। अत्यन्त महत्वपूर्ण एव गम्भीर मामलो मे इसे दीवानी व फौजदारी का प्रारम्भिक न्यायाधिकार (Original Jurisdiction) भी प्राप्त है।

न्यायिक पुनर्निरीक्षण के अधिकारो का अनस्तित्व—सोवियत सघ के कार्यों व अधिकारो के प्रसग मे यह भी स्मरणीय है कि उसे न्यायिक पुनर्निरीक्षण (Judicial review) का अधिकार प्राप्त नही है। सयुक्त राज्य अमेरिका तथा भारत के सर्वोच्च न्यायालयो के विषय मे हम जानते है कि उन्हे राजकीय व्यवस्थापन के विषय मे न्यायिक पुनर्निरीक्षण का अधिकार प्राप्त है। अपने इस अधिकार के अन्तगत वे कानूनो की वैधानिकता या अवैधानिकता पर विचार करते है और उन कानूनो को अवैध घोषित कर देते है, जो उन्हे सविधान के प्रतिकूल दिखाई देते है। ऐसा कोई अधिकार रूस के सोवियत सघ के सर्वोच्च न्यायालय को प्राप्त नही है। वह सर्वोच्च सोवियत के कानूनो को, उसकी प्रेसीडियम के अध्यादेशो को अथवा मन्त्रिमण्डल के आदेशो को इस आधार पर रद्द नही कर सकता कि वे सविधान की व्यवस्था के प्रतिकूल हैं। इस प्रकार सोवियत सघ का सर्वोच्च न्यायालय सोवियत सविधान का सरक्षक नही है। उसे उसकी व्याख्या करने का भी अधिकार नही है क्योकि यह कार्य सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम करती है।

इस प्रसग मे यह प्रश्न उठना भी बडा स्वाभाविक है कि रूस का सर्वोच्च न्यायालय किस हद तक एक स्वतन्त्र न्यायालय है। इस सम्बन्ध म रूस के सविधान म यह स्पष्ट कहा गया है कि देश के अन्य न्यायालयो के न्यायाधीशो की तरह ही सघ के सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश भी 'स्वतन्त्र और केवल कानून के अधीन हैं।" पर यह केवल सद्धान्तिक रूप से ही सत्य है। व्यवहार म सघ के सर्वोच्च न्यायालय मे न्यायाधीशों को भी मामलो का निर्णय करते समय सरकार की सामान्य नीति का

ध्यान रखना पडता है। सोवियत रूस के एक न्यायशास्त्री पोलियास्की ने स्वय इस विषय मे स्पष्ट कहा है कि "वास्तविक मामला का परीक्षण करते समय सरकार की सामान्य नीति पर चलने का कर्तव्य न्यायाधीशो की स्वतन्त्रता से बाहर की बात बिल्कुल नही है। न्यायपालिका राजसत्ता का एक अंग है और इस कारण वह राजनीति से अलग नही हो सकती। न्यायपालिका के राजनीति से अलग रहने की मांग किन्ही भी परिस्थितियो म और कही भी पूरी नही होती।"[1] इस प्रकार यह स्पष्ट है कि सोवियत सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशो के लिये स्वतन्त्रतापूर्वक न्याय काय करने से यह अधिक आवश्यक है कि वे सरकार की सामान्य नीति का निर्वाह करते हुए न्याय काय करें। यही कारण है कि वहा न्यायाधीश केवल ऐसे ही व्यक्ति चुने जा सकते है, जो सरकार व शासक दल की नीतियो के अनन्यभक्त हो और जो मामला का निर्णय सरकार व शासक दल की नीति के हित की दृष्टि से कर सकें।

इसके अतिरिक्त प्रोक्योरेटर जनरल तथा न्याय मंत्री के सर्वोच्च न्यायालय की पूरी बैठका म विधिवत भाग लेने की व्यवस्था भी न्यायाधीशो की स्वतन्त्रता म बाधक है। प्रोक्योरेटर जनरल व न्याय मंत्री जब आवश्यक रूप से इस बात के अधिकारी है कि वे न्यायालय की पूरी बैठको म भाग ले सकें तो यह निश्चय है कि वे न्यायालय के *निर्णयो म हस्तक्षेप करेंगे* और न्यायालय के निर्णय सरकारी दृष्टिकोण से प्रभावित हुए बिना न रह सकेंगे। वस्तुत इस सम्बन्ध म सोवियत नीति ही यह है कि राज्य व शासन के सब अंग शासक दल की शक्ति के यन्त्र होते है और उनका काय उस दल के हितो की साधना करना होता है। सोवियत न्यायपालिका के विषय म भी यह बात अक्षरश सत्य है। राज्य व सरकार के अन्य अंगो की भाति रूस की न्यायपालिका को भी शासक दल की शक्ति के यन्त्र की भाति काम करना पडता है तथा उस उस प्रकार स्वतन्त्रतापूर्वक न्याय काय करने की स्वतन्त्रता नही है, जिस प्रकार की स्वतन्त्रता अमरिका अथवा भारत के सर्वोच्च न्यायालयो को प्राप्त है। वस्तुत जैसा टाउस्टर जूलियन ने कहा है न्यायपालिका काम करने वालो के वग के अधिनायकतन्त्र का एक महत्वपूर्ण व तेज हथियार है। परिणामस्वरूप सर्वोच्च न्यायालय को शासन की ऊँची तथा स्वतन्त्र शाखा न मानकर उसकी सहायक शाखा माना जाता है।'[2]

---

1 The independence of Judges in examining concrete cases does not at all exclude the duty of following the general policy of Government Judiciary is an organ of State power and therefore cannot be outside politics The demand that judiciary remain outside of politics is nowhere and under no circumstances realized
—Poliansky

2 Judiciary is an important and sharp weapon of the dictatorship of the working class Consequently the Supreme Court is regarded as an auxiliary and not a superior or independent branch of the Government'
—Towster Julian

सोवियत सघ के विशिष्ट न्यायालय

सघीय स्तर के न्यायालयो की श्रेणी मे आन वाले न्यायालयो मे अन्य न्यायालय रूस के विशिष्ट न्यायालय (Special Courts) है। सघीय स्तर के न्यायालय होने के कारण इनका न्यायक्षेत्र सम्पूण देश पर है। ये न्यायालय दो प्रकार के हैं—(१) सैनिक न्यायालय (Military Tribunals), तथा माग न्यायालय (Line Courts)। सैनिक न्यायालय वे न्यायालय हैं जो सेना से सम्बन्धित अपराधो के मुकदमो की सुनवाई करते हैं। माग न्यायालय वे न्यायालय हैं, जो रेल व सडक यातायात तथा जल यातायात से सम्बन्धित मुकदमो की सुनवाई करते है। सैनिक न्यायालयो की स्थापना उन स्थानो पर की जाती है जहाँ सेना ठहरती है अथवा वहाँ की जाती है, जहाँ सैनिक शिक्षण केन्द्र होते हैं। यातायात न्यायालयो की स्थापना यातायात केन्द्रो पर की जाती है। इन न्यायालयो का न्यायाधिकार उन मुकदमो के सुनने का होता है, जिनका सम्बन्ध सामान्य यातायात मे बाधा डालने वाले अपराधो से होता है। सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत इन न्यायालयो का क्षेत्र आवश्यकतानुसार बढा घटा सकती है। वह ऐसे नवीन न्यायालय की स्थापना भी कर सकती है। विशिष्ट न्यायालयो के निर्णयो के विरुद्ध अपील सोवियत सघ के सर्वोच्च न्यायालय के सम्बन्धित विभाग (Collegium) के समक्ष की जा सकती है।

सोवियत सघ का प्रोक्योरेटर जनरल

सोवियत सघ की न्यायपालिका का वणन वहाँ के प्रोक्योरेटर जनरल के पद के वणन के बिना पूरा नही कहा जा सकता क्योकि कानून की प्रक्रिया को सम्पूण देश मे समान रूप से लागू कराने का काय प्रमुखत उसी का है। कार्टर ने तो इस सम्बन्ध मे उसके पद को सर्वोच्च न्यायालय से भी अधिक महत्वपूण माना है और कहा है कि 'सम्पूण सघ मे कानून के नियमो की एकरूपता बनाये रखने की दृष्टि से सघ के राजकीय अभियोग सचालक (Public Prosecutor or Procurator General) का महत्व सर्वोच्च न्यायालय से भी बढकर है।'[1] सोवियत सघ के प्रोक्योरेटर जनरल का पद प्राय उसी प्रकार का है, जिस प्रकार का पद अन्य देशो मे महाधिवक्ता (Advocate General) का होता है। पर रूस के प्रोक्योरेटर जनरल के अधिकार व उसके पद का महत्व अन्य देशो के महाधिवक्ताओ से कही बढ कर है।

प्रोक्योरेटर पद की शृङ्खला व नियुक्ति

प्रोक्योरेटर का पद केन्द्र व इकाइयो दोनो मे ही होता है। केन्द्र पर उसे सोवियत सघ का प्रोक्योरेटर जनरल कहा जाता है तथा उससे नीचे के स्तरो पर उसे प्रोक्योरेटर कहा जाता है। केन्द्र के प्रोक्योरेटर जनरल को सघ की सर्वोच्च सोवियत

---

1 Even more important than the Supreme Court in ensuring uniformity of legal rules throughout the Union is the public prosecutor (the Procurator General) of the Union ' —*Carter*

नियुक्त करती है। उसका कायकाल ७ वष का होता है। प्रत्येक सघीय गणतत्र (Union Republic), स्वशासित गणतत्र (Autonomous Republic) स्वशासित क्षेत्र (Autonomous Region), प्रदेश (Territory) तथा खण्ड (Region) मे एक एक प्रोक्योरेटर होता है, जिसकी नियुक्ति केन्द्र के प्रोक्योरेटर जनरल द्वारा ५ वष के लिये की जाती है। सघीय गणतत्रो (Union Republics) के प्रोक्यारेटर जिला व नगरो के स्थानीय प्राक्योरेटरो की नियुक्ति करते हैं। ऐसी नियुक्तियो की स्वीकृति उन्ह प्रोक्योरेटर जनरल से लेनी पडती है। इनका कायकाल भी ५ वष होता है।

इस सम्ब ध म ध्यान देने की बात यह है कि प्रोक्योरेटरो के विषय म न्याया-धीशो जसी निर्वाचन की व्यवस्था नही है। उनके लिये नियुक्ति की व्यवस्था है, और सब नियुक्तियो पर केन्द्रीय प्रोक्योरेटर जनरल का नियत्रण रहता है। इस प्रकार हम देखते है कि प्रोक्योरेटर पद की व्यवस्था द्वारा सम्पूण देश की न्यायव्यवस्था पर केन्द्र का नियत्रण बना रहता है।

प्रोक्योरेटर के अधिकार व काय

सविधान के अनुसार 'सोवियत समाजवादी गणतत्रीय सघ के सब मत्रियो व उनके अधीनस्थ सस्थाओ एव कमचारियो व नागरिको द्वारा कानून का पूरा पालन कराने की पयवेक्षण सम्ब धी सर्वोच्च शक्ति सामान्यत सोवियत समाजवादी गणतत्रीय सघ के प्रोक्योरेटर जनरल मे निहित है।'[1] प्रोक्योरेटर जनरल व उससे नीचे के स्तर के प्रोक्योरेटर सब सरकार की ओर स भी और व्यक्तियो की ओर से भी अभि-योग पक्ष (*Prosecution*) के रूप म काय करते है। इसके अतिरिक्त यह देखना कि सरकारी कमचारी व नागरिक सभी कानून का पालन पूरी तरह स करते हैं, इन्ही का काम है। सरकारी कमचारियो के कार्यों पर ये लोग आपत्ति उठा सकते हैं और यदि वे कानून के विरुद्ध हो, तो उनके लिये सम्बन्धित कमचारियो के विरुद्ध अभियोग चला सकते हैं। कोई प्रशासनिक नियम (Administrative Rule) सवि धान की व्यवस्था के विरुद्ध तो नही है, यह देखना भी प्रोक्योरेटरो का दायित्व है। न्यायालय कानूनो को ठीक तरह से लागू करे, यह देखना भी उन्ही का काम है। उन्हे ऐसे मामलो म हस्तक्षेप करने व अपील का प्रब ध कराने का अधिकार है जिनम वे यह समझे कि न्याय उचित नही हुआ है अथवा यह समझे कि दण्ड कम या अधिक दिया गया है। उन्हे यह भी अधिकार है कि कानून भग करने वाले किसी भी नाग-रिक अथवा सरकारी कमचारी को गिरफ्तार किये जाने का आदेश जारी कर सकें। प्रोक्योरेटर जनरल को यह भी अधिकार है कि वह किसी भी न्यायालय से किसी भी

---

1 'The supreme supervisory power to ensure the strict observance of law by all ministers and institutions subordinated to them as well as by officials and citizens of the U S S R generally is vested in the Procurator General of the U S S R

—*Russian Constitution*

मुकदमे को हटा कर सघ के सर्वोच्च न्यायालय मे सुनवाई के लिय ला सके। सरकारी कर्मचारियो को कानून की सीमा का उल्लघन करने से रोक कर प्रोक्योरेटर व्यक्ति के अधिकारो की रक्षा करता है। प्राक्योरेटर जनरल का एक विशेष अधिकार यह भी है कि वह सघ के सर्वोच्च न्यायालय की सम्पूर्ण बैठक मे भाग ले सकता है। किन्ही किन्ही मामलो मे उसे अभियोग चालक (Prosecutor) व न्यायाधीश दोनो का ही काय करना पडता है।

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि प्रोक्योरेटर का पद रूस के प्रशासन का एक एसा पद है, जो न्याय की प्रक्रिया का पूरी तरह से प्रभावित कर सकता है। जसा कार्पिन्स्की ने कहा है—'प्रोक्योरेटर का कार्यालय फौजदारी की कार्यवाही चलाता है और फौजदारी के मामलो की जाच करता है, उन परिस्थितियो का पता लगाता है, जिनमे अपराध किये गये हो, अपराध करने वाले और उनके साथियो के विरुद्ध सबूत इकट्ठा करता है तथा यह देखता है कि अन्य जाच करने वाले अधिकारी कानून के अन्तर्गत काय कर। प्रोक्योरेटर के कार्यालय द्वारा दिये हुये मामलो की सुनवाई न्यायालय करते हैं और सोवियत राज्य की ओर से प्रोक्योरेटर न्यायालय के सामने अभियोग का सचालन करता है। सुनवाई के बाद न्यायालय अपना अभिमत तथा आदेश दे देता है। न्यायालय द्वारा दिये हुये निर्णय की जाच प्रोक्योरेटर उसकी शुद्धता देखने की दृष्टि से करता है, न्यायालय के आदेश व निर्णयो का क्रियान्वय भी वही कराता है और जिन मामलो के निर्णय उसकी राय मे त्रुटिपूर्ण होते है, उनमे वह अपील करता है।[1] जसा ऊपर के वर्णन से स्पष्ट है, प्रोक्योरेटर को बडे व्यापक अधिकार प्राप्त हैं। यही कारण है कि इस पद पर साम्यवादी दल के किसी ऊँचे नेता की ही नियुक्ति की जाती है, जिससे वह अपने व्यापक अधिकारो का प्रयोग साम्यवादी व्यवस्था व सर्वहारा अधिनायकतत्र को शक्तिशाली बनाने के लिये करे। विशिन्स्की ने, जिसने इस पद पर स्वय काय किया है, इस पद के महत्व के विषय मे ठीक ही कहा है कि

---

1 The procurator's office institutes criminal proceeding and investigates criminal cases, ascertains the circumstances under which crimes were committed, collects evidence against the perpetrators of crimes and there accomplices and sees to it that other investigating authorities act within the law The Courts try cases submitted to them by the procurator's office and the procurator maintains the prosecution before the Courts in the name of the Soviet State At the end of the trial the Courts hands down its verdict and sentence The Procurator examines the decision handed down by the Courts as to their correctness attends to the execution of the sentences and judgments of the Courts and enters appeals in cases where in his opinion the sentence or judgment is erroneous

—Karpinsky

"सोवियत अभियोग-अधिकारी समाजवादी कानूनी व्यवस्था का सतरी है, साम्यवादी दल तथा सोवियत सत्ता का नेता तथा समाजवाद का अग्रणी है।"[1]

सोवियत न्याय व्यवस्था का मूल्यांकन

सोवियत न्यायपालिका के उपर्युक्त वर्णन से जैसा हमने देखा अन्य लोकतन्त्रो की तरह रूस का सविधान भी सबको न्यायिक समानता व सुरक्षा प्रदान करता है। वहाँ की न्याय-व्यवस्था के अन्तर्गत सब लोग कानून के समक्ष समान हैं। सविधान की १२७वी धारा के अन्तर्गत यह स्पष्ट व्यवस्था की गई है कि 'किसी न्यायालय के निर्णय अथवा प्राक्यूरेटर की स्वीकृति के बिना किसी व्यक्ति को गिरफ्तार नही किया जायगा।' सोवियत न्यायालय पूर्णत स्वतन्त्र हैं और केवल कानून के अधीन हैं, यह बात भी सविधान मे खूब कही गई है पर ये तथा अन्य ऐसी ही सवैधानिक व्यवस्थाये केवल सैद्धान्तिक रूप मे ही सत्य है।

जहाँ तक व्यवहार का प्रश्न है रूस की सम्पूर्ण न्यायव्यवस्था इस मान्यता पर आधारित है कि किसी देश की न्यायव्यवस्था क्या, सरकार के सभी अग शासक दल की शक्ति के साधन मात्र होते है और यही कारण है कि वहाँ के कानूनो एव न्यायालयो की सम्पूर्ण व्यवस्था ऐसी है कि वह अन्ततोगत्वा शासक दल की नीति का समर्थन व उसके हितो की साधना करने वाली है।

जहा तक इस सैद्धान्तिक तथ्य का प्रश्न है कि सब लोग कानून के समक्ष समान है, यह याद रखने की बात है कि यह समानता केवल उन लोगो के लिये है जो साम्यवादी अथवा कम से कम साम्यवाद के भक्त अवश्य है। अन्य लोगो के लिए समानता का अर्थ निश्चय वह नही होता, जो साम्यवादियो अथवा साम्यवाद के भक्तो के लिये होता है। अन्य लोगो को 'लोगो का दुश्मन' (Enemy of the people), 'गद्दार' (Traitor) या ऐसे ही अन्य नामों से पुकारा जाता है और उनके लिये समानता कोरी बात ही बन कर रह जाती है।

किसी न्यायालय के निर्णय अथवा प्रोक्यूरेटर की अनुमति के बिना गिरफ्तारी न किये जाने की जो व्यवस्था है, वह भी व्यवहार मे उसकी उल्टी है। प्रोक्यूरेटर हर स्तर पर ऐसे लोग होते हैं, जो साम्यवादी दल के माने हुये लोग होते है। अत जिस व्यक्ति को भी गिरफ्तार करने की आवश्यकता शासक दल समझे, उसकी गिरफ्तारी की व्यवस्था सरलता से हो जाती है। इसके अतिरिक्त राजनैतिक पुलिस का यह अधिकार है कि वह किसी भी व्यक्ति को बिना मुकदमे के प्रशासनिक देश निकाला (Administrative Exile) दे दे। ऐसी दशा मे यह स्पष्ट

1 The Soviet prosecuting officer is the watchman of socialist legality the leader of the Communist Party and of Soviet authority, the champion of socialism" —*Vyshinsky*

कि व्यक्तिगत स्वतन्त्रता की दृष्टि से सोवियत न्याय-व्यवस्था का कोई मूल्य नहीं रह जाता।

अब रही न्यायालयों व उनके न्यायाधीशों की स्वतन्त्रता की बात। सो इसके विषय में जो न कहा जाय वही अच्छा है। जैसा ऊपर कहा गया है, रूस की न्याय-पालिका सामान्य प्रशासन की एक प्रशाखा मात्र है। उसके सब न्यायालयों पर प्रोक्योरेटर नाम के अधिकारी का पूरा पंजा रहता है। जैसा पहले कह आये है, उसे यह देखने का भी अधिकार है कि न्यायालय कानून का क्रियान्वय ठीक ढंग से करते हैं या नहीं। संघ का प्रोक्योरेटर जनरल, जिसे संघ की सर्वोच्च सोवियत नियुक्त करती है, इस बात तक का अधिकारी है कि वह स्वयं संघ के सर्वोच्च न्यायालय की पूरी बैठकों में भाग ले और न्याय कार्य सम्बन्धी नियमों के निर्माण में सरकार एवं शासक दल के दृष्टिकोण को ओझल न होने दे।

इस प्रकार सोवियत रूस की न्यायपालिका जब सामान्य प्रशासन के अन्तर्गत ही कार्य करता है और उस पर भी उसके ऊपर प्रोक्योरेटर का नियन्त्रण रहता है, तो उसके विषय में यह नहीं कहा जा सकता कि वह कार्यपालिका से अलग स्वतन्त्र रूप से काम करने वाली संस्था है। व्यक्ति की न्यायिक समानता व स्वतन्त्रता की दृष्टि से भी सोवियत रूस की व्यवस्था केवल उन्हीं लोगों के मतलब की है, जो साम्यवादी अथवा साम्यवाद के भक्त हैं। अतः इस दृष्टि से भी सोवियत न्यायव्यवस्था को एक आदर्श न्यायव्यवस्था नहीं कहा जा सकता।

SELECT READINGS

Adams and others	Foreign Governments and their Backgrounds
Carter and others	The Government of the Soviet Union
Fainsod	How Russia is Ruled
Florinsky	In Governments of Continental Europe
Karpinsky	The Social and State Structure of the U.S.S.R
Ogg	European Governments and Politics
Ogg or Zink	Modern Foreign Governments
Poliansky	The Stalin Constitution on Judiciary and the Procurator's Office
Towster Julian	Political Power in the U. S. S. R
Vyshinsky	The Law of Soviet State

३३
रूस की सोवियत प्रणाली

> "शासन के काय मे पूरी स्वतन्त्रता, पूरी व्यापकता तथा पूरी शक्ति के साथ सब जनता को लगाने की दृष्टि से, सोवियत प्रणाली बुर्जुआ ससदीय व्यवस्था से कहीं अधिक अच्छी है।"
>
> —लेनिन

रूस की सोवियत प्रणाली वहाँ की राजनतिक व्यवस्था की सबसे विचित्र विशेषता है। रूस के लोगो को उस पर बडा गव है, क्योकि उसके अनुसार सोवियत प्रणाली के कारण ही रूस की ससदीय व्यवस्था पश्चिम के देशो की ससदीय व्यवस्था से श्रेष्ठतर है। सोवियतो की व्यवस्था एक ऐसी व्यवस्था है, जो रूस की जनता की अपनी व्यवस्था है। उसमे किसी प्रकार की वग भावना के लिये स्थान नहीं है। यह एक ऐसा साधन है, जिसके द्वारा गाँव के स्तर से लेकर सघ के शासन के स्तर तक जनसाधारण शासन काय मे भाग ले सकते है। लेनिन ने रूस की सोवियत व्यवस्था की बडी प्रशसा की है और कहा है कि 'शासन के काय मे पूरी स्वतन्त्रता पूरी व्यापकता तथा पूरी शक्ति के साथ सब जनता को लगाने की दृष्टि से सोवियत प्रणाली बुर्जुआ ससदीय व्यवस्था से कहीं अधिक अच्छी है। यह एक ऐसी शक्ति है जिसका उपयोग सब को खुला हुआ है जिसके द्वारा जनता की दृष्टि मे आने वाला प्रत्येक काय पूरा हो सकता है जो सम्पूण जनता के लिये प्राप्य है तथा जिसकी उत्पत्ति सीधी जनता से होती है।'[1]

सोवियतो का रूप

सोवियत काम करने वाले व जनता के निर्वाचित प्रतिनिधियो की समिति होती है। इस प्रकार की समितियो का अस्तित्व सारे रूस मे प्रत्येक स्तर पर विद्यमान

---

1 The Soviet system is immensly superior to the bourgeoise parliament arianism for drawing in the freest broadest and the most energetic manner all the masses in the work of the government It is a power that is open to all that does everything in the sight of the masses, that is accessible to the masses and that springs directly from the masses

—*Lenin*

है। रूस में इनका अस्तित्व प्राय: भारत की स्वशासन की संस्थाओं की ही तरह का है। भारत में इनकी शृंखला में जिस प्रकार ग्राम समाज, नगर निगम, राज्यों के विधान मंडल व संघ का विधान मंडल है उसी प्रकार रूस में भी स्वशासन की इकाइयों का एक शृंखला है जिसमें प्रारम्भिक सोवियत, जिला सोवियत, प्रान्तीय सोवियत, संघ के गणतन्त्रों की सोवियत व सर्वोच्च सोवियत सम्मिलित हैं। रूस की सोवियतों का रूप भारत की स्वशासन संस्थाओं से इस दृष्टि से भिन्न है कि वे व्यवस्थापिका, कार्यपालिका व प्रशासकीय तीनों ही प्रकार की संस्थायें हैं। उनकी व्यवस्था मांटेस्क्यू के शक्ति के पृथक्करण के सिद्धान्त पर आधारित नहीं है वरन् उनमें व्यवस्थापिका व कार्यपालिका दोनों ही प्रकार की शक्ति निहित है। शक्तियों का यह एकीकरण उनमें यहाँ तक है कि सरकारी कर्मचारी भी, जो स्वयं प्रशासन के अंग होते हैं उनके सदस्य होते हैं। वस्तुतः सोवियत व्यवस्था के निर्माणकों की उनके विषय की कल्पना ही यही है कि वाद विवाद की ओर ध्यान देने वाली व्यवस्थापिका संस्थायें होने के स्थान व काम की ओर अधिक ध्यान देने वाली व्यवस्थापिका तथा कार्यपालिका दोनों ही प्रकार की सम्मिलित संस्थायें हों। मार्क्स ने सोवियतों के स्वरूप के विषय में स्वयं भी यही कहा था कि 'वे वाद-विवाद करने वाली संसद नहीं होंगी, वरन् वे व्यवस्थापिका व कार्यपालिका दोनों प्रकार के सम्मिलित काम करने वाले निगम होंगे।'[1]

सोवियतों का संगठन

रूस में सोवियतों का एक पूरा जाल है, जो गाँव से प्रारम्भ होकर केन्द्रीय सरकार तक फैला हुआ है। सोवियतों के प्रमुख प्रकार व उनका संगठन निम्न प्रकार है :

प्रारम्भिक सोवियतें (Primary Soviets)—प्रारम्भिक सोवियतें जनता की छोटी छोटी समितियाँ होती हैं, जो प्रायः प्रत्येक गाँव, प्रत्येक कारखाने, प्रत्येक नगर व सेना के प्रत्येक रेजीमेन्ट में होती हैं। इस प्रकार की सोवियतों का कार्य उस स्थान के सभी कार्यों का प्रबन्ध करना होता है, जिस स्थान की वे होती हैं। उदाहरणार्थ, किसी कारखाने की सोवियत में वहाँ के कर्मचारियों के प्रतिनिधि होते हैं, जो कारखाने का प्रबन्ध करते हैं। इसी प्रकार किसी गाँव की सोवियत में गाँव के लोगों के प्रतिनिधि होते हैं, जो गाँव की स्थानीय आवश्यकताओं की पूर्ति व उसका प्रबन्ध करते हैं। रूस के प्रशासनिक ढाँचे की प्रारम्भिक इकाई यही प्रारम्भिक सोवियत है।

जिला सोवियतें (District Soviets)—प्रारम्भिक स्तर से ऊपर के स्तर की सोवियतें जिले की सोवियतें होती हैं। इन्हें रेयन्स (Raions) कहते हैं। यह सोवियतें

[1] Marx visualized the nature of the Soviets by saying that it would be not a parliament but a working corporation legislative and executive at the same time

अपक्षाकृत व्यापक होती है और अधिक व्यापक क्षेत्र का प्रब ध करती है। इनके कार्यों म सबसे प्रमुख काय प्रारम्भिक सावियतो का मागदशन करना होता है। जिला सोवियतें वस्तुत वे कडिया होती है, जो प्रारम्भिक सोवियता व प्रा तीय सोवियता को जोडती है।

प्रान्तो की सोवियतें (Provincial Soviets)—जिल की सोवियतो स ऊपर के स्तर की सोवियतें प्राता की सोवियते होती है। इन्हे आब्लास्टी (Oblasti) कहा जाता है। इनक ऊपर पूरे प्रान्त के प्रबन्ध का दायित्व होता है। इनका सम्बन्ध स्थानीय विषयो के प्रब ध से नही होता, क्योकि वे प्रारम्भिक व जिला सोवियतो के हाथो मे रहता है। इनका प्रमुख काय नीति सम्ब धी निणय लेना और उन सिद्धान्तो का निश्चय करना है, जिनके अनुसार नीचे क सोवियतो को अपना काय करना होता है।

सघ के गणराज्यो की सोवियतें (Soviets of Constituent Union Republics)—इन सावियतो की तुलना हम अपने यहा की प्रान्तीय व्यवस्थापिकाओ मे कर सकते है क्योकि ये भी मुख्यत व्यवस्थापिका सस्थाय हाती हैं। उन सब विषया पर ये सावियते कानून बनाती ह जिनके प्रब ध का अधिकार सघ की इकाइयो को प्राप्त है। शिक्षा, कृषि, मत्स्य काय जस विषय इनके काय क्षेत्र म सम्मिलित ह। कानून निर्माण क अतिरिक्त ये सोवियत यह भी निणय करती है कि उन कानूना को नीचे की सोवियता के प्रशासन द्वारा किस प्रकार लागू कराया जाये।

सर्वोच्च सोवियत (Supreme Soviet)—यह सोवियत केन्द्रीय व्यवस्थापिका है, जिसके दो सदन है। इसको उन सब विषयो पर कानून बनान का अधिकार प्राप्त है, जो सघ के विषय है। प्रतिरक्षा, सचार के साधन, नियाजन, वित्त, परराष्ट्र सम्ब ध आदि वे विषय है, जिन पर यह कानून बनाती है। सर्वोच्च सोवियत का विस्तृत विवेचन एक अलग प्रसग म किया जायगा, फिर भी यहाँ इतना समझ लेना आवश्यक है कि सर्वोच्च सोवियत रूस की सावियत प्रणाली का वह शीष है, जिसकी शक्ति सर्वोच्च है। सारे देश की वित्तीय व्यवस्था के नियत्रण का अधिकार इसी सोवियत को प्राप्त है, क्योकि यही सारे देश के बजट को स्वीकार करती है। रूस म इस सम्बन्ध म ऐसी व्यवस्था है कि सारे देश का एक ही बजट बनता है और उसे स्वीकार करना सर्वोच्च सोवियत का काय है। रूस की सर्वोच्च सोवियत मे शक्ति का जितना केन्द्रीकरण है कदाचित वसा केन्द्रीकरण ससार म अन्यत्र नही पाया जाता। यह बात अवश्य है, कि सर्वोच्च सोवियत अपनी शक्ति का प्रयोग प्रेसीडियम के माध्यम से करती है, जिसे वह स्वय निर्वाचित करती है।

सोवियतो का निर्वाचन

सन् १६३६ से पहले केवल प्रारम्भिक सावियता का निर्वाचन प्रत्यक्ष होता था और अन्य ऊपर की सोवियता का निर्वाचन अप्रत्यक्ष होता था। नीचे के स्तर के सोवियतो के लाग अपने से ऊपर के स्तर के सोवियत के सदस्या का चुनाव करत थे। उस समय मताधिकार भी सीमित था और उन लागा का मत दन क अधिकार

से वंचित रखा गया था, जो लाभ कमाने के लिये मजदूरों से काम लेते थे, व्यापारी थे, धर्म गुरु व मठाधीश थे, जिन्होंने जार की पुलिस में काम किया था और जो जार के शासक दल के लोग थे। नगर के लोगों को ग्राम के लोगों से अधिक प्रतिनिधि भेजने का अधिकार प्राप्त था। पर अब १९३६ के संविधान के स्वीकार होने के बाद से स्थिति बदल गई है। मताधिकार अब व्यापक हो गया है तथा जाति, स्थान, शिक्षा, सामाजिक स्थिति, सम्पत्ति, संस्कृति व पहले की गतिविधियों के भेद के बिना १८ वर्ष या इससे ऊपर के सभी व्यक्तियों को मताधिकार प्रदान कर दिया गया है। अब चुनाव प्रत्यक्ष होते हैं और मतदान गुप्त होता है। प्रत्येक सोवियत में जो निर्वाचित प्रतिनिधि (Deputies) होते हैं, उन्हें अपने पद से वापस बुलाया जा सकता है, यदि वे सिद्धान्त रूप से जनता के साथ तथा वास्तव में साम्यवादी दल के प्रति विश्वासघात करते हैं।

सोवियतों के कार्य

जैसा उपर्युक्त से स्पष्ट है, सोवियतें रूस में स्वशासन की इकाइयाँ हैं। उनका कार्य व्यवस्थापन सम्बन्धी और कार्यपालन सम्बन्धी दोनों प्रकार का है, क्योंकि वे कानून भी बनाती हैं और उन्हें नियान्वित करने के लिये कार्यकारिणी समिति का भी चुनाव करती हैं। प्रत्येक का कार्य अपने अपने क्षेत्र का प्रबन्ध करना तथा अपने से नीचे के स्तर की सोवियत के कार्य की देखरेख करना होता है। पर नीचे के स्तर की सोवियत के कार्य की देखरेख करने में ऊपर की सोवियत को इस बात का ध्यान रखना पड़ता है कि नीचे की सोवियत के स्वशासन का अधिकार भंग न हो। छोटी से छोटी सोवियतें अपने अपने क्षेत्र में पूर्ण स्वाधीन हैं तथा उन्हें व्यापक अधिकार प्राप्त हैं। एक प्रारम्भिक सोवियत के क्या अधिकार हैं तथा उसका कार्यक्षेत्र कितना व्यापक है, इसका चित्रण सवश्री सिडनी तथा बट्रिस-वेब ने अपनी पुस्तक 'सोवियत कम्यूनिज्म—एक नई सभ्यता' में बड़े सुन्दर ढंग में किया है। उन्होंने कहा है कि "अपने क्षेत्र की इकाई में गाँव की सोवियत इस बात पर नियन्त्रण रखती है कि सरकारी आदेशों का पालन सब नागरिक तथा सब कर्मचारी पूरी तरह करें। कानूनों के अन्तर्गत प्राप्त व्यापक अधिकारों के अनुसार सोवियत अनिवार्य अध्यादेश जारी कर सकती है तथा प्रशासन की ओर से दण्ड व जुर्माना लगा सकती है। सम्पत्ति सम्बन्धी झगड़ों, रोजगार की शर्तों व अन्य छोटे-छोटे अपराधों के क्षेत्र को लेकर वे गाँवों के संविधानों की स्थापना कर सकते हैं। गाँव की सोवियत का यह कर्तव्य है कि वह सब कर्तव्यों के पालन तथा सब कानून व नियमों की मान्यता पर जोर दे, उनके विषय में आदेश दे, उनकी रक्षा करे, उसका आदर करे और उसे स्वीकार करे। इसी प्रकार यह भी ग्राम सोवियतों के कर्तव्य का एक भाग है कि गाँव के स्थानीय उत्पादन व व्यापार के कार्यों पर दृष्टि रखी जाय। वस्तुतः सड़कों से लेकर जल प्रदाय तक, दातव्य तथा नृत्यगृहों से लेकर स्कूलों, नाट्यगृहों व चिकित्सालयों तक, पा

वस्तु नहीं है, जिसका संगठन, नियमन व जिसकी व्यवस्था सार्वजनिक वित्त में से सोवियत न कर सके।"[1]

SELECT READINGS

Adams and Others	Foreign Governments and Their Background
Carter and Others	The Government of the Soviet Union
Fainsod	How Russia is Ruled
Florinsky	In Governments of Continental Europe
Ogg	European Governments and Politics
Ogg & Zink	Modern Foreign Governments
Sidney and Beatrice Webb	Soviet Communism—A New Civilization
Towster Julian	Political Power in the U S S R

[1] 'Within its territorial units the village soviet has the control of the execution by all citizens and officials of the laws instructions of the Government The village so within its wide competence under the statute issu ordinances and impose administrative penalties ar may establish village constitution with jurisdiction as to property or conditions of employment a offences The village soviet is to instruct to superv admit to insist on the fulfilment of all obligations to all laws and regulations Moreover, it is eq the duty of the village soviets to keep an eye on manufacturing and trading departments in the lc village itself There is practically nothing not organize regulate, or provide at public to water supplies, club houses and dance theatres and hospitals'

३४
रूस का साम्यवादी दल

"श्रमिक वर्ग तथा काम करने वाले लोगो के अन्य वर्गों के सब से अधिक सक्रिय तथा राजनैतिक दृष्टि से सबसे अधिक चेत य नागरिक सोवियत संघ के उस साम्यवादी दल मे एकताबद्ध हैं, जो समाजवादी व्यवस्था का विकास करने व उसे शक्तिशाली बनाने के उनके संघर्ष मे काम करने वाले लोगों का रक्षक है तथा जो काम करने वाले लोगो के सार्वजनिक व व्यक्तिगत दोनो ही प्रकार के सब संगठनों का अग्रणी है।"

—सोवियत संविधान

सोवियत रूस की राजनैतिक व्यवस्था को एकाधिकारवादी (Totalitarian) व्यवस्था कहा जाता है। इस एकाधिकारवाद का आधार वहाँ विद्यमान एक राजनैतिक दल का शासन है जिसे पश्चिम के आलोचक साम्यवादी दल का अधिनायकतन्त्र कह कर पुकारते है। सोवियत रूस के संविधान मे ही साम्यवादी दल को रूस का एक मात्र राजनैतिक दल माना गया है। वही रूस के राजनैतिक, सामाजिक, आर्थिक और बौद्धिक जीवन पर छाया हुआ है। वही वस्तुत वहा राजनैतिक या अन्य किसी प्रकार के कार्यों की सचालक शक्ति है। रूस के राजनैतिक नेता इस बात को छिपाते नही, वरन वे बड़े गर्व से अपनी एक दलीय राजनैतिक व्यवस्था की प्रशंसा करते है। स्टालिन ने सन् १९३६ के संविधान को प्रस्तुत करते समय स्पष्ट कहा था कि सर्वहारावर्ग का अधिनायकतन्त्र वस्तुत उसके अग्रगामी दल का अधिनायकतन्त्र है, जो सर्वहारावर्ग का मार्गदर्शन करने वाली शक्ति है।[1]

रूस के नेता एकदलीय व्यवस्था को वस्तुत उचित समझते है। उनका मत है कि राजनैतिक दल का निर्माण लोगो के किसी विशेष समुदाय के विशिष्ट हितो के आधार पर होता है। अत एक से अधिक राजनैतिक दलो के अस्तित्व की न्याय्यता व उनकी आवश्यकता वही हो सकती है, जहाँ समाज के विविध समुदायो व वर्गों के

---

[1] The dictatorship of the proletariat is substantially the dictatorship of its vanguard the dictatorship of the party as the force which guides the proletariat' —*Stalin*

वस्तु नहीं है, जिसका संगठन, नियमन व जिसकी व्यवस्था सार्वजनिक वित्त में से सोवियतें न कर सकें।"[1]

SELECT READINGS

Adams and Others	Foreign Governments and Their Background
Carter and Others	The Government of the Soviet Union
Fainsod	How Russia is Ruled
Florinsky	In Governments of Continental Europe
Ogg	European Governments and Politics
Ogg & Zink	Modern Foreign Governments
Sidney and Beatrice Webb	Soviet Communism—A New Civilization
Towster Julian	Political Power in the U S S R

1 'Within its territorial units the village soviet has the control of the execution by all citizens and officials of the laws and instructions of the Government The village soviets may within its wide competence under the statute issue obligatory ordinances and impose administrative penalties and fines It may establish village constitution with jurisdiction over disputes as to property or conditions of employment and over petty offences The village soviet is to instruct to supervise to respect, to admit to insist on the fulfilment of all obligations and on obedience to all laws and regulations Moreover it is equally the part of the duty of the village soviets to keep an eye on the operations of manufacturing and trading departments in the locality within the village itself There is practically nothing that the Soviets may not organize, regulate or provide at public expense from roads to water supplies club houses and dance floors up to schools, theatres and hospitals

३४
रूस का साम्यवादी दल

'श्रमिक वर्ग तथा काम करने वाले लोगो के अन्य वर्गों के सब से अधिक सक्रिय तथा राजनैतिक दृष्टि से सबसे अधिक चतन्य नागरिक सोवियत सघ के उस साम्यवादी दल मे एकताबद्ध हैं जो समाजवादी व्यवस्था का विकास करने व उसे शक्तिशाली बनाने के उनके सघर्ष मे काम करने वाले लोगों का रक्षक है तथा जो काम करने वाले लोगो के सार्वजनिक व व्यक्तिगत दोनों ही प्रकार के सब सगठनो का अग्रणी है।"

—सोवियत सविधान

सोवियत रूस की राजनैतिक व्यवस्था को एकाधिकारवादी (Totalitarian) व्यवस्था कहा जाता है। इस एकाधिकारवाद का आधार वहाँ विद्यमान एक राजनैतिक दल का शासन है, जिसे पश्चिम के आलोचक साम्यवादी दल का अधिनायकतन्त्र कह कर पुकारते है। सोवियत रूस के सविधान मे ही साम्यवादी दल को रूस का एक मात्र राजनैतिक दल माना गया है। वही रूस के राजनैतिक सामाजिक, आर्थिक और बौद्धिक जीवन पर छाया हुआ है। वही वस्तुत वहा राजनैतिक या अन्य किसी प्रकार के कार्यों की सचालक शक्ति है। रूस के राजनैतिक नेता इस बात को छिपाते नहीं, वरन वे बड़े गर्व से अपनी एक दलीय राजनैतिक व्यवस्था की प्रशंसा करते है। स्टालिन ने सन् १९३६ के सविधान को प्रस्तुत करते समय स्पष्ट कहा था कि सर्वहारावर्ग का अधिनायकतन्त्र वस्तुत उसके उस मन्तरी दल का अधिनायकतन्त्र है, जो सर्वहारावर्ग का मार्गदर्शन करने वाली शक्ति है।[1]

रूस के नेता एकदलीय व्यवस्था को वस्तुत उचित समझते है। उनका मत है कि राजनैतिक दल का निर्माण लोगो के किसी विशेष समुदाय के विशिष्ट हितो के आधार पर होता है। अत एक से अधिक राजनैतिक दलो के अस्तित्व की न्याय्यता व उनकी आवश्यकता वहीं हो सकती है, जहाँ समाज के विविध समुदाया व वर्गों के

---

1 The dictatorship of the proletariat is substantially the dictatorship of its vanguard the dictatorship of the party as the force which guides the proletariat —*Stalin*

हित अलग अलग हो। जिस समाज का निर्माण विविध समुदायो व विविध वर्गों के हितो की विविधता के आधार पर होता है, उसमे भिन्न भिन्न हितो वाले भिन्न भिन्न समुदाय व वर्ग होते है, जो परस्पर विरोधी भी होते है। अत केवल ऐसे समाज मे, जिसमे भिन्न हितो वाले भिन्न समुदायो व वर्गों का अस्तित्व हो, विविध राजनतिक दलो का अस्तित्व सम्भव व आवश्यक हो सकता है। पर सोवियत व्यवस्था अपने वर्गरहित समाज पर गर्व करती है। वहाँ केवल एक ही समुदाय व एक ही वर्ग है और वह कृषको व श्रमिको का वर्ग है। उन सब का एक ही सामान्य हित है। अत वहाँ केवल एक ही राजनतिक दल का अस्तित्व हो सकता है। चूकि साम्यवादी दल ही कृषको व श्रमिको के हितो की साधना करने मे सबसे अधिक सक्षम है अत वहा एक दल ऐसा है, जिसका प्रभुत्व सम्पूर्ण जन जीवन पर है।

एक राजनतिक दल के अस्तित्व का उक्त स्पष्टीकरण तकसगत अवश्य है, पर उसका उचित होना सदेहास्पद है। सामान्य रूप से एक हित वाले एक वर्ग के लोगो के समाज मे भी विविध राजनतिक दल हो सकते है। सामान्यत एक से हितो वाले एक वर्ग के लोगो वाले समाज मे भी आर्थिक मतभेद के आधार पर विविध राजनतिक दलो का निर्माण हो सकता है। उदाहरणार्थ, उस देश मे भी जहाँ केवल कृषको व श्रमिको का ही वर्ग हो, इस मतभेद को लेकर एक से अधिक राजनतिक दलो का निर्माण हो सकता है कि देश की अर्थव्यवस्था मे कृषि के विकास को प्राथमिकता दी जाय या उद्योग को प्राथमिकता दी जाय। केवल कृषको मे भी इस मतभेद को लेकर विविध दलो का निर्माण हो सकता है कि कृषि का पूर्ण यन्त्रीकरण किया जाय या उसमे व्यक्तिगत परिश्रम का अवसर दिये जाने की व्यवस्था रखी जाय। देश मे औद्योगीकरण की गति क्या हो, इससे सम्बन्धित मतभेद को लेकर केवल श्रमिको मे भी विविध दलो का निर्माण हो सकता है। अत इस आधार पर कि सामान्यत एक से हित वाले एक वर्ग के समाज मे एक ही राजनतिक दल होना चाहिये, रूस मे एक दल के अस्तित्व को योग्य नही ठहराया जा सकता।

केवल एक ही राजनतिक दल वाले देश मे इस बात की सदा सम्भावना बनी रहती है कि वहा उस दल का अधिनायकतन्त्र स्थापित हो जाय, क्योकि ऐसी दशा मे ऐसा कोई अन्य दल नही होता, जो वकल्पिक सरकार बना कर देश का शासन चला सके। एकदलीय व्यवस्था मे आलोचना की सम्भावना समाप्त हो जाती है और स्वस्थ लोकमत का निर्माण सम्भव नही होता। जिस भी राजनतिक दल के हाथ मे सत्ता होती है, वह प्राय अधिनायकतन्त्रीय ढग से देश का शासन करता है। इसी आधार पर पश्चिमी विचारक सोवियत राजनतिक व्यवस्था को अधिनायकतन्त्रीय व्यवस्था कहते है। प्रस्तुत अध्याय मे हम साम्यवादी दल के सगठन आदि पर विचार करके यह देखेंगे कि वस्तुस्थिति इस सम्बन्ध मे क्या है।

साम्यवादी दल के सगठन सम्बन्धी सिद्धान्त

जसा ऊपर कहा गया है साम्यवादी दल के सगठन का रूप एकाधिकारवादी

(Totalitarian) है। अत उसका यह रूप उसके आन्तरिक सगठन म भी स्पष्ट दिखाई देता है और उसक उस दृष्टिकोण से भी दिखाई दता है, जो साम्यवादी दल अन्य दलो के प्रति रखता है। जिन सिद्धा तो पर साम्यवादी दल का सगठन आधारित है, उनका विवेचन हम निम्न शीपको म कर सकते है

वाह्य एकाधिकारवाद (External Totalitarianism)

पहला सिद्धान्त जिस पर साम्यवादी दल का सगठन आधारित है, वाह्य एकाधिकारवाद का सिद्धा त है। इस सिद्धान्त के अनुसार साम्यवादी दल की यह नीति है कि वह अपने समाना तर अन्य किसी राजनतिक दल के अस्तित्व को देख नही सकता। उसकी यह नीति है कि राजनतिक सत्ता का अधिकारी अकेला वही रहे और वही देश मे सामाजिक व आर्थिक जीवन का सचालन व नियत्रण करे। यदि कभी कोई अन्य दल अस्तित्व मे आय, तो साम्यवादी दल तुर त उस समाप्त करन के लिय कदम उठायगा। वतमान समय म साम्यवादी दल का जो प्रभाव है, उसम ता इस बात की सम्भावना ही प्राय नही रही है कि और काई दल इसक विरोध म अस्तित्व म आये। प्रारम्भिक काल म भी जो समुदाय उसके विरोधी थे, उन्ह बलपूवक दबा दिया गया था। प्रारम्भ मे मेन्शेविक (Mensheviks) व समाजवादी क्रान्तिकारी (Social Revolutionaries) साम्यवादी दल के विरोधी दल थे। अत लनिन ने यह स्पष्ट कह दिया था कि उनका स्थान जल म हागा। उसके बाद से दल का एकाधिकारवाद बढता ही गया है। सन् १९१८ व १९२१ के आन्तरिक उपद्रवो के समय गर साम्यवादी दल अवध घोपित कर दिय गय थ। साम्यवादी दल के अतिरिक्त अन्य दलो को बिलकुल न पनपने देने वाली नीति उसके बाद सन् १९३६ तक चलती रही, क्योकि कोई विरोधी आन्दोलन न होने पाय, इसके लिए यह आवश्यक था कि एक मात्र साम्यवादी दल ही शक्ति का अधिकारी रह। इसक बाद भी समय समय पर देश के नेता इस सिद्धा त का समथन करते आय हैं। स्टालिन का मत था कि वग रहित समाज मे जब सब का केवल एक ही हित है केवल एक ही राजनतिक दल का अस्तित्व हा सकता है। अत यह आवश्यक है कि साम्यवादी दल का एकाधिकार अक्षुण्ण बना रहे। जसा स्टालिन न कहा था राज्य का नतृत्व करने वाले एक सवहारावग के अधिनायकतन्त्र की व्यवस्था का नतृत्व करन वाला केवल एक दल है जो समाज का दल है और जो किसी और का सह नतृत्व न स्वीकार करता है और न कर सकता है।[1]

आन्तरिक एकाधिकारवाद (Internal totalitarianism)

दूसरा सिद्धा त जिस पर साम्यवादी दल का सगठन आधारित है उसका

---

1 'The l-ader of the State the leader within the system of the dectatorship of the proletariat is one party alone the party of the Community which does not and cannot share that leadership with others
—*Stalin*'

आन्तरिक एकाधिकारवाद है। इसका तात्पय यह है कि आतरिक दृष्टि से साम्यवादी दल म "एक सकल्प व एक आदेश"[1] चलेगा। दल के अतगत किसी प्रकार क मत भेद, फूट व गुटबन्दी को सहन नही किया जायेगा। इस सिद्धान्त का आधार वस्तुत ऐतिहासिक है। साम्यवादी दल का सगठन मूलत जार राजाओ के विरुद्ध उनकी शक्ति को चुनौती देने के लिये किया गया था। जार राजाओ की शक्ति से लोहा लेने के लिये दल के अन्तगत बडे कडे अनुशासन की आवश्यकता थी। साथ ही साथ दल के लोगो म नेतृत्व के प्रति अटूट श्रद्धा की भी बडी आवश्यकता थी, जिससे सब एक होकर जार राजाओ की शक्ति को छिन्न भिन्न कर सके। तभी से दल का यह रूप चला आ रहा है।

इसम स देह नही कि सन् १९१७ की क्रान्ति के तुर त बाद यह प्रतीत हुआ था कि दल की एकता व उसका एकाधिकारवादी स्वरूप समाप्त हो जायेगा। साम्यवादी दल के अन्तगत उस समय परस्पर विरोधी दल उत्पन्न हो गये थे। कामेनेव (Kamenev), जिनोविव (Zinoviv) व रिजको (Rijko) के गुट के लोगो का लेनिन स इस बात पर मतभेद था कि समाजवादी दलो की सम्मिलित सरकार बनाई जाय या न बनाई जाय। बुखारिन (Bukharin) के गुट के लोगो का मतभेद लेनिन से जर्मनी के साथ की जाने वाली ब्रेस्ट लिटोइस्क शान्ति सधि (Brest Litoisk Peace Treaty) के विषय मे था। इसके अतिरिक्त ट्रोटस्की (Trotsky) का प्रसिद्ध गुट था, जिसका लेनिन स इस बात पर बडा गम्भीर मतभेद था कि कृषको व श्रमिको तथा कृषि व उद्योग का परस्पर क्या सम्ब ध हो। पर लेनिन न उन सब पर विजय पाई और फिर साम्यवादी दल की एकता का भण्डा फहराया। लेनिन ने जिस एकता की पुनर्स्थापना की, उस स्टालिन न और सुदृढ बनाया। दल के अ तगत एक ही सकल्प तथा एक ही आदेश चले इसके लिये मतभेदकर्ता राजनतिक मच से हटा दिये जाते हैं, पर मतभेद सहन नही किये जाते। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि साम्यवादी दल मे आ तरिक एकाधिकारवाद की जड काफी मजबूत हैं।

लोकतान्त्रिक केन्द्रीयकरण (Democratic Centralism)

सोवियत रूस मे शासन व राजनतिक दल दोनो का ही सगठन लोकतान्त्रिक केन्द्रीयकरण पर आधारित है यद्यपि दलीय सगठन के प्रसग म इसका नाम विशेष रूप स लिया जाता है। लोकतन्त्र केन्द्रीकृत हो या केन्द्रीयकरण लोकतान्त्रिक हो यह साधारणत सम्भव नही है। लोकतन्त्र व केन्द्रीयकरण दोनो ही वस्तुत परस्पर विरोधी वस्तुएँ हैं और अधिकाश विचारक रूस म लोकतन्त्र का नही वरन् केन्द्रीयकरण का अस्तित्व मानते हैं। पर सोवियत रूस के विचारको की इस विषय म अपनी अलग व्याख्या है, जिसके आधार पर वे दोनो के सामन्जस्य को न्याय्य ठहराते हैं।

---

1 One will and one command

लोकतान्त्रिक केंद्रीयकरण का अर्थ—लोकतान्त्रिक केंद्रीयकरण से वस्तुत सगठन के उस आ तरिक स्वरूप का बोध होता है, जिसका आधार लोकतान्त्रिक पर जिसका शीष एकात्मक हो। इस विशिष्ट पद (Term) का निमाण रूस के प्रशासनिक व दलीय सगठन के रूप का बोध कराने के लिये ही किया गया है। लोकतन्त्र का तात्पय साधारणत सगठन के उस रूप से होता है, जिसमे साधारण जनता उसके निर्माण व क्रियाकलाप म और उसकी नीतियो के निधारण म भाग लेती है। केंद्रीय-करण का तात्पय साधारणत सगठन के उस स्वरूप से होता है, जिससे शक्ति एक छोटे से दायरे मे केंद्रित हो। लोकतान्त्रिक केंद्रीयकरण, इस प्रकार, सगठन का वह रूप है, जिसके अन्तगत नीचे के स्तर पर सगठन का रूप लोकतन्त्रात्मक और शीष पर एकात्मक होता है। नीचे के स्तर पर सगठन का रूप लोकतन्त्रात्मक होता है, इसका अथ यह है कि सगठन की नीति व नेताओ के चयन के विषय म निणय करने के लिये साधारण जनता पूण रूप से स्वतन्त्र होती है। वह बिना किसी बाह्य दबाव के सगठन की नीतियो का निर्धारण करती है और पूण स्वतन्त्रता से अपने नेताओ के चुनाव करती है। पर इसके बाद उनका काय प्राय समाप्त हो जाता है। वे अपने द्वारा निर्धारित नीतियो व अपने द्वारा निर्वाचित नेतृत्व म बँध जाते है। जहा तक नीतियो के क्रिया वय का प्रश्न है, इस सम्ब ध म केंद्रीयकरण की नीति बरती जाती है। इसके आगे का काय प्रमुखत नेताओ का होता है। वे लोग उस नीति के क्रियान्वय के लिये आदेश जारी करते है, जिनका पालन करना जनसाधारण के लिये आवश्यक होता है। नेताओ द्वारा जारी की हुई इस प्रकार की आज्ञाओ का उनके द्वारा विरोध किये जाने का कोई प्रश्न नही रहता। साधारणत वे अपने को अपने नेताओ से विमुख नही कर सकते। शासन की सम्पूण शक्ति पूरी तरह से नेताओ म केंद्रीकृत रहती है। केंद्रीयकरण का यही सार है। इस प्रकार हम देखते है कि लोकतान्त्रिक केंद्रीयकरण का तात्पय निणयो व नेताओ का निर्वाचन म लोकतन्त्र तथा नीतियो के क्रिया वय म केंद्रीयकरण या एकाधिकारवाद है। यही सिद्धा त वस्तुत बोल्शेविक दल के सन् १९१७ के छठव अधिवेशन मे स्वीकार किया गया था, जिसम उसके मुख्य आधारो का विवेचन निम्न प्रकार किया गया था

१ दल का सचालन करने वाले ऊपर से नीचे तक के सब अग निर्वाचित होंगे।

२ दल के विविध अग (Party bodies) अपने-अपने क्रिया-कलाप का विवरण दल के सगठन को दिया करेंगे।

३ दलीय अनुशासन अत्य त कठोर होगा और अल्पसख्यकों को बहुसख्यकों के अधीन रहना होगा।

४ उच्च स्तरीय अगो के निणय निम्नस्तरीय अगो व दल के सदस्यो का अनिवायत मान्य होंगे।

लोकतान्त्रिक केंद्रीयकरण का व्यावहारिक रूप

जहाँ तक इस सिद्धा त के व्यावहारिक रूप का प्रश्न है, इसके अन्तगत निहित

लोकतंत्र व केन्द्रीयकरण की शक्तियों का प्रयोग विविध समयों पर व विविध मामलों में भिन्न भिन्न रहा है। फिर भी केन्द्रीयकरण का बोलबाला सदा रहा है, यद्यपि लोकतंत्र के तत्व का ह्रास धीरे-धीरे होता आया है। प्राय सभी प्रमुख समितियों में निर्वाचन का स्थान अब नियुक्ति ने ले लिया है। साधारण लोगों की सभाओं की समितियाँ अपने कार्यों का प्रतिवेदन प्राय नहीं देती और साधारण बैठकें अब बहुत कम बुलाई जाती है। दल की नीति के विषय में खुला विचार न तो प्रेस में ही सम्भव होता है और न दलीय संगठनों की बैठकों में। सन् १९३७ में इन दोषों में से कुछ को दूर करने का भी प्रयत्न किया गया था। उस समय दलीय संगठनों के चुनाव भी गुप्त मतदान के आधार पर किये गये थे और साम्यवादी संगठन में नीचे के स्तर पर चेतना बढ़ी थी। पर फिर सन् १९४० में युद्ध के दौरान दल की साधारण बैठकें होना प्राय बन्द रहा। युद्ध के बाद से नीचे के स्तर की दलीय बैठकों का क्रियाकलाप फिर बढ़ गया है, फिर भी अब भी नीचे के स्तर के अंगों पर ऊपर के अंगों का नियंत्रण दल की गतिविधि की मुख्य विशेषता है।

प्रशासनिक ढांचे में भी हम इसी सिद्धान्त का प्रयोग मिलता है। यहाँ भी संगठन के निचले स्तर के अंगों को हम प्रशासन के नीचे के स्तर पर सक्रिय पाते हैं पर इसके साथ ही हम ऊपर का नियंत्रण भी अत्यन्त कठोर दिखाई देता है। जहाँ तक जनसाधारण के भाग लेने का प्रश्न है उसकी व्यवस्था सोवियत सम्मेलनों (Soviet Assemblies) तथा प्रशासन के अंगों में उन्हें सक्रिय बनाकर की गई है और इस प्रकार यह आशा की गई है कि लेनिन का यह कथन सत्य हो सकेगा कि 'समाजवाद में गृहस्थ स्त्रियाँ भी शासन करना सीख जायगी।' लोग प्रशासन के कार्यों में आवश्यक रूप से भाग लें इसकी अत्यन्त व्यापक व्यवस्था की गई है। काम करने वाले लोगों को प्रशासन की व्यवस्था में महत्व प्राप्त हो, इसके लिये यह व्यवस्था की गई है कि लोग अपने काम करने की स्थिति के स्थान पर अपने मतदान के अधिकार का प्रयोग करें। मतदान के राजनैतिक अधिकार का प्रयोग काम करने के कर्त्तव्य के साथ जोड़ कर भी प्रशासन में जनसाधारण का महत्व बढ़ाया गया है। व्यावसायिक प्रतिनिधित्व के आधार पर निर्वाचन की व्यवस्था द्वारा इस प्रकार उन मूल इकाइयों का निर्माण होता है जिन्हें स्थानीय सोवियत (Local Soviets) कहा जाता है। सौ व्यक्तियों के पीछे एक प्रतिनिधि के आधार पर ग्राम व नगर सोवियतों का संगठन किया गया है। स्थानीय सोवियत (Local Soviets), जिला सोवियत (District Soviets), क्षेत्रीय सोवियत (Regional Soviets), गणतंत्र सोवियत (Republican Soviets) तथा अन्त में अखिल संघीय सोवियत (All Union Soviet) वे इकाइयां हैं, जिनके माध्यम से रूस के लोग वहाँ के प्रशासन में भाग लेते हैं। नीचे स्तर के सोवियत वित्त, व्यवसाय, शिक्षा एवं स्वास्थ्य जैसे विविध विभागों में विभाजित हैं जिनमें कार्य करके लोग प्रशासन में भाग लेते हैं।

रूस म इस प्रकार लोकतान्त्रिक केन्द्रीयकरण का जो रूप है, उसके लिय कुछ विचारक 'जन अभियान' (Mobilization) शब्द का प्रयोग करते ह। जन अभियान मे वस्तुत वे दोनो तत्व होते है, जो रूस की व्यवस्था म पाये जात है। अभियान के लिये एक ओर जहाँ साधारणत अभियान मे भाग लेने वाले लोगो की आवश्यक्ता होती है, वहा उसमे दूसरी ओर एक अभियन्ता अर्थात् अभियान को चलान वाले की भी आवश्यकता होती है। रूस की व्यवस्था म साधारण जनता यदि अभियान म भाग लेन वाली है, तो चोटी का नेतृत्व उसका सचालन करन वाला अभियन्ता है।

इस प्रकार हम देखते है लोकतान्त्रिक केन्द्रीयकरण एक अन्य सिद्धान्त है जिस पर रूस की दलीय सगठन की व्यवस्था आधारित है। पर व्यावहारिक रूप म उसम केन्द्रीयकरण का तत्व अधिक पाया जाता है। वहा केवल एक ही राजनतिक दल का अस्तित्व स्वीकार किया जाता है, इस दृष्टि से ता केन्द्रीयकरण है ही, इस दृष्टि से भी वहा केन्द्रीयकरण है कि दल के अन्तर्गत भी चलती ऊपर के नतत्व की ही रहती है। व्यवहार म होता यह है कि दल के ऊपर के नेतागण प्रत्याशियो का नामाकन कर देते हैं और जनसाधारण को उन्हे केवल अपनी स्वीकृति देनी होती है। निणय लेन का काय व्यवहार मे नेतागण करते है और सावियत सम्मेलनो (Soviets Assemblies) का काय उन निणयो को स्वीकार करन का ही रहता है। किसी भी स्तर पर साधारणत कही भी विरोध का प्रश्न नही उठना। वहा वस्तुत व्यवस्था ही ऐसी की गई है कि लाकतन्त्र की तुलना मे केन्द्रीयकरण का प्रोत्साहन अधिक मिले। साधारण सदस्यो के लिये दल के प्रति अपने दायित्व का पूरा न करन के लिय भत्सना (Censure) सावजनिक भत्सना (Public Censure) दायित्व क पद स मुक्ति (Removal from responsible work) निष्कामन (Expulsion) तथा पुलिस रिपोट के साथ निष्कासन के दण्ड तक की व्यवस्था की गई है।

इतना सब कुछ कहे जान पर भी हमे यह स्वीकार करना पडेगा कि लाकतत्र के कम व केन्द्रीयकरण के अधिक होन पर भी सोवियत व्यवस्था वहाँ के लागो का प्रशासन का भाग बनाने म व उनका कल्याण करने म काफी हद तक सफल हुई है।

कठोर दलीय अनुशासन (Strict Party Discipline)

चौथा सिद्धान्त जो सोवियत दलीय सगठन का आधार है, कठोर दलीय अनुशासन है। दल की सदस्यता के विषय म जो नियम बनाय गये ह, वे सदस्य को दल की तुलना म बडा हेय बना देत है। दल का सदस्य बनन म पहले व्यक्ति को एक लम्बी उम्मीदवारी करनी पडती है और निम्न शर्तो क पालन का दायित्व अपन ऊपर लना पडता है

१ दल के सदस्य के लिये यह आवश्यक है कि वह प्रारम्भिक शुल्क द और अपनी आय मे स दलीय कोष के लिये नियमित रूप स चदा दता रह।

२ उसके लिय यह भी आवश्यक है कि वह दल की नीति का पालन कठोरतापूवक कर।

३ दल के लिये सदस्य को आत्मसमर्पण करना पडता है।

४ उसे दल के वचारिक प्रचार के लिये काय करने की प्रतिज्ञा का भी पालन करना आवश्यक होता है।

५ उसे अपने को आर्थिक महत्व के काय करने के योग्य बनाये रखना पडता है और श्रम अनुशासन (Labour Dicipline) के नियमो का पालन करना भी उसके लिये अनिवाय होता है।

इस प्रकार के अनुशासन का पालन करना यद्यपि दल के सभी सदस्यो के लिय आवश्यक होता है, पर साधारण सदस्यो मे से भी एक ऐसे गुट का निमाण हो जाता है, जो साम्यवादी व्यवस्था के अटूट विश्वासी व उसके लिय अधिक परिश्रम करने वाले होते है। अत साधारण सदस्य को उस गुट क आदेश व नियत्रण म चलना पडता है, जो दल के ऐसे व्यक्तियो का बन जाता है।

साम्यवादी दल की सदस्यता

रूस का साम्यवादी दल एक ऐसा दल है, जिसके सगठन के सम्बन्ध म बडी सावधानी वरती जाती है। वह एक अत्यन्त एकता प्रधान सगठन भी है। उसकी सदस्यता के अन्तगत रूस की जनसख्या का केवल ३ १५ प्रतिशत भाग ही सम्मिलित है, जबकि उसका शासन देश की सम्पूण जनसख्या पर है। यही कारण है कि उसके विषय मे यह कहा जाता है कि उसका कायप्रणाली लोकतन्त्रात्मक नही है। साम्यवादी दल के नेता अपने दल के सगठन को चाहे कितना ही लोकतन्त्रीय बनाये, यह निश्चय है कि दल की सदस्यता को जानबूझ कर इतना सीमित रखा जाता है कि उसम केवल दल के प्रति आस्था रखने वाले लोग ही रह और अनुशासन बिगडने न पाय। जसा लनिन न कहा था 'सदस्यता कम करो और दल की शक्ति बढाओ,"[1] यही साम्यवादी दल की सदस्यता सम्बन्धी नीति का सार है।

दल की सदस्यता का आधार प्रमुखत व्यक्तिगत है और उसके भीतर प्रवेश करने का माग बडा विकट है। दल की सदस्यता सम्बन्धी नीति के अनुसार सदस्यता की आवश्यकताय इतनी अधिक व कठोर हैं कि बहुत कम लोग उन्ह पूरा कर सकते है और वे ही उसके भीतर प्रवेश कर सकते हैं। प्रत्यक व्यक्ति दल की सदस्यता के लिये प्राथनापत्र देने का अधिकारी नही होता। पुजारी (Priests), सट्टेबाज (Speculators), व्यक्तिगत व्यापारी (Private merchants) व कुलक किसान (Kulak Farmers), जो सामूहिक कृषि क विरोधी होते हैं, दल की सदस्यता के लिय प्राथनापत्र हो नहीं दे सकते। इसके अतिरिक्त अन्य लोगों म से भी यदि कोई व्यक्ति साम्यवादी आदर्शों से प्रेरित होकर दल की सदस्यता ग्रहण करना चाहता है, तो उसे अपने प्राथनापत्र पर कम से कम तीन चार अन्य लोगो की सिफारिश करानी पडती

---

1 Reduce the membership and you strengthen the party' —*Lenin*

है जो दल के अन्तर्गत अच्छी साख वाले समझे जाते हो। सदस्यता का प्रार्थनापत्र उस दल की स्थानीय शाखा को देना पडता है। वह प्रार्थी व्यक्ति के विषय में पूरी जांच कराती है और तब कहीं उसकी सदस्यता स्वीकार की जाती है।

सदस्यता स्वीकार किये जाने के बाद भी व्यक्ति को एक से लेकर पांच वर्ष तक के लिये प्रत्याशी (Candidate) के रूप में रहना पडता है। यह समय भी उसकी परीक्षा का होता है। इस समय को यदि वह सफलतापूर्वक व्यतीत कर लेता है, और यदि यह स्पष्टतः सिद्ध हो जाता है कि वह पूरी तरह साम्यवादी सिद्धान्तों में विश्वास करने लगा है, उसकी बुर्जुआ वृत्तियाँ पूर्णतः समाप्त हो चुकी हैं, उसकी स्वार्थ भावनाय पूर्णतः समाप्त हो चुकी है, उसका चरित्र अच्छा है और वह दल के दायित्वों के प्रति पूर्णतः सजग है, तब कहीं उसे दल का पूर्ण सदस्य माना जाता है। कितने व्यक्ति प्रार्थनापत्र पर सिफारिश करें, कितने दिन का समय प्रत्याशी रहने के लिये निश्चय किया जाय, यह सब प्रार्थी के स्तर व पेशे पर निर्भर करता है। उदाहरणार्थ, काम करने वाले व मेहनत करने वाले लोगों को अन्यों की अपेक्षा सदस्यता के लिये अधिक उपयुक्त समझा जाता है। उन लोगों के प्रवेश की शर्तें अधिक सरल रखी जाती हैं जो कारखानों में काम करने वाले या खदानों में काम करने वाले श्रमिक श्रेणी के लोग होते हैं। ऐसे लोगों के लिये साधारणतः दो समर्थकों की आवश्यकता होती है और उनका उम्मेदवारी का समय भी केवल एक वर्ष का ही रखा जाता है। उन लोगों के लिये, जो कुछ उच्च स्तर के होते हैं तथा जिनमें अच्छे कारीगर, अध्यापक, आदि सम्मिलित हैं साधारणतः ५ समर्थकों की आवश्यकता होती है और उनका उम्मेदवारी का समय भी कम से कम दो वर्ष रखा जाता है। सरकार कर्मचारी, बुद्धिजीवी लोग तथा अन्य ऊँचे पेशे वाले लोगों को दल की सदस्यता बडी सावधानी से दी जाती है। उनके लिये १०-१० वर्ष की अच्छी सदस्यता के ५ समर्थकों की आवश्यकता होती है और उन्हें आवश्यक रूप से ५ वर्ष तक उम्मेदवार रहना पडता है। दल की सदस्यता के लिये वस्तुतः काम करने वाले लोगों के वर्ग के व्यक्तियों को अधिक उपयुक्त समझा जाता है और उनमें प्रायः २० प्रतिशत स्त्रियाँ भी सम्मिलित रहती हैं।

साम्यवादी दल का संगठन

साम्यवादी दल का संगठन पिरामिड (Pyramid) की तरह का है। इसमें नीचे की ओर अनेक छोटी छोटी इकाइयाँ हैं, जिनकी संख्या ऊपर की ओर कम होती गई है और शीर्ष पर एक अन्तिम शक्ति से परिपूर्ण केन्द्र है। संगठन का स्वरूप लोकतान्त्रिक केन्द्रीयकरण का होने के कारण प्रत्येक नीचे की इकाई पर उससे ऊपर की इकाई का कठोर नियन्त्रण है। इसके अतिरिक्त प्रत्येक इकाई में इकाई की वास्तविक शक्ति उसकी एक छोटी समिति में निहित है। संगठन की अन्तिम इकाई जिसे प्रेसीडियम (Presidium) कहा जाता है तथा जो सब इकाइयों में छोटी है सबसे अधिक शक्तिशाली है। वही अन्य सब नीचे की इकाइयों का नियन्त्रण करने वाली

ो है। इनमे से एक कार्यकारिणी समिति (Bureau) का चुनाव
की बैठक प्राय होती रहती हैं, यद्यपि समिति सम्मेलन के
र्याय करती रहती है। समिति के ४ ५ सचिव होते हैं,
ा है तथा जिनकी पुष्टि ऊपर की इकाई द्वारा होना
१ काय अपने क्षेत्र की नीचे की इकाइयो के काय का
।देश जारी करना तथा उनकी सामान्य देखभाल
। क्षेत्र के अतगत दल के प्रकाशनो की व्यवस्था
चुनाव भी करते है तथा दल से बाहर जो
नके कार्यों की देखभाल करना भी सम्मेलन

ी इकाई अखिल सघीय काग्रेस (All
क सगठन का यह सबसे ऊँचा व सबसे बडा
। इसके सदस्यो का चुनाव उपक्षेत्रीय, क्षेत्रीय,
या जाता है। यह दल के सगठन की
ी इकाई है। इसका काय दल की नीति
। निणय करना है। इसकी भी एक
समिति कहते है। यह समिति विविध
ो है, उन पर निणय लेना अखिल सघीय
ई बार होती है।

प्रमुख अग केन्द्रीय समिति (Cent
सघीय काग्रेस द्वारा गुप्त मतदान
तथा १११ प्रत्याशी होते है। इसकी
(Party Secretaries), गणतन्त्र
के प्रधान, उच्च सनिक कमान के सदस्य,
कुछ विचारक लोग सम्मिलित होते है।
है। इसका काय जनता, साम्यवादी
। के निणयो के अनुसार आदेश देते
नही हो रही होती, तब उसकी सब

Presidium) है। इसका निमाण
न पोलिट ब्यूरो (Polit Bureau)

इकाई है। यही कारण है कि टाउस्टर ने कहा है कि "संगठनात्मक दृष्टि से दल का रूप एक शक्तिशाली पिरामिड का है।"[1]

दल के प्रारम्भिक अंग

साम्यवादी दल की प्रारम्भिक इकाइयाँ प्रारम्भिक दलीय अंग (Primary party organs) कहे जाते हैं। पहले इन्हें सेल्स (Cells) या न्यूक्ल्यू (Neuclew) भी कहा जाता था। इनका अस्तित्व प्रत्येक कारखाना, प्रत्येक बड़ी दूकान के कार्यालय, प्रत्येक स्कूल तथा प्रत्येक रजीमेंट में है। इनका आकार स्थान-स्थान पर भिन्न भिन्न है। कम से कम सदस्य संख्या ३ हो सकती है। जब इकाई का आकार बड़ा होता है तो इकाई के लोग एक कार्यकारिणी का निर्वाचन कर लेते हैं। इसे ब्यूरो (Bureau) कहा जाता है। इसका एक सचिव (Secrearty) होता है जो समिति का प्रधान (Chairman) भी होता है। रूस के साम्यवादी दल के आधार का निर्माण ये ही इकाइयाँ करती हैं। इनकी संख्या लगभग २५०००० है तथा जैसा दल के नियमों में कहा गया है, समाजवादी समाज की व्यवस्था सम्बन्धी कार्यों का नियन्त्रण करना इन्हीं इकाइयों का काम है।

नगर व जिला सम्मेलन

साम्यवादी दल के संगठन की दूसरी इकाई नगर या जिला सम्मेलन (City or District Conference) है। यह इकाई प्रारम्भिक इकाई से ऊँचे स्तर की इकाई है। इसका निर्माण उन प्रतिनिधियों द्वारा होता है, जिनका चुनाव प्रारम्भिक इकाइयाँ करती है। प्रत्येक सम्मेलन अपनी समिति (Bureau), अपने सचिव (Secretary) तथा दो स्थानापन्न सचिवों (Substitute Secretaries) का चुनाव करता है, जिनकी पुष्टि उसके ऊपर वाली इकाई द्वारा होना आवश्यक होती है। सम्मेलन की बैठक वर्ष में कम से कम एक बार अवश्य होती है, पर समिति सदा ही कार्य करती रहती है। समिति का काम प्रारम्भिक इकाइयों के सचिवों से सम्पर्क बनाये रखना, उन्हें नीति सम्बन्धी निर्देश देते रहना तथा उनके काम की देखभाल बनाये रखना है। इसके अतिरिक्त उन साम्यवादी गुटों के काम की भी देखभाल करना इस समिति का काम है, जो विविध ट्रेड यूनियन, सहकारी संस्थाओं, युवक संगठनों तथा सांस्कृतिक संगठनों में पाये जाते हैं। इस प्रकार दूसरी इकाई का काम पहली इकाई के काम की देखभाल करना है।

क्षेत्रीय, प्रदेशीय व गणतन्त्रीय सम्मेलन

साम्यवादी दल के संगठन की तीसरी इकाई क्षेत्रीय (Regional), प्रदेशीय (Territorrial) तथा गणतन्त्रीय (Republican) इकाइयाँ है। इनके भीतर दूसरी इकाइयों द्वारा चुने हुए प्रतिनिधि होते है। इन की सर्वोच्च सत्ता पूर्ण सम्मे-

---

1 Structurally the party represents a powerful pyramid' —*Towster*

लनो म निहित होती है। इनम से एक कायकारिणी समिति (Bureau) का चुनाव किया जाता है। सम्मेलन की बठक प्राय होती रहती है, यद्यपि समिति सम्मेलन के निणयो के अनुसार सदा काय करती रहती है। समिति के ४ ५ सचिव होते है, जिनका निर्वाचन सम्मेलन करता है तथा जिनकी पुष्टि ऊपर की इकाई द्वारा होना आवश्यक होता है। समिति का काय अपने क्षेत्र की नीचे की इकाइयो के कार्य का प्रबन्ध करना, उसके विषय मे आवश्यक आदेश जारी करना तथा उनकी सामान्य देखभाल करना होता है। ये सम्मेलन अपने अपने क्षेत्र के अन्तगत दल के प्रकाशनो की व्यवस्था करने के लिये सम्पादक परिषदो का चुनाव भी करते है तथा दल से बाहर जो साम्यवादी दल के गुट काम करते है, उनके कार्यों की देखभाल करना भी सम्मेलन का काम है।

अखिल सघीय काग्रेस

साम्यवादी दल के सगठन की चौथी इकाई अखिल सघीय काग्रेस (All Union Congress) है। साम्यवादी दल के सगठन का यह सबसे ऊँचा व सबसे बडा अग है। इसकी सदस्य सख्या हजारो मे है। इसके सदस्यो का चुनाव उपक्षेत्रीय, क्षेत्रीय, प्रदेशीय तथा गणतन्त्रीय इकाइयो द्वारा किया जाता है। यह दल के सगठन की एक सबसे उच्च व सबसे अधिक शक्तिशाली इकाई है। इसका काय दल की नीति का निर्धारण करना व उसकी कूटनीति का निणय करना है। इसकी भी एक निर्वाचित कायकारिणी समिति है जिस केन्द्रीय समिति कहते है। यह समिति विविध विषयो पर जो अपने प्रतिवेदन प्रस्तुत करती है, उन पर निणय लेना अखिल सघीय काग्रेस का काम है। इसकी बठके वष म कई बार होती है।

केन्द्रीय समिति

साम्यवादी दल के सगठन का एक बडा प्रमुख अग केन्द्रीय समिति (Central Committee) है। इसका निर्वाचन अखिल सघीय काग्रेस द्वारा गुप्त मतदान द्वारा होता है। इसके अन्तगत १२८ सदस्य तथा १११ प्रत्याशी होते हैं। इसकी रचना कुछ अजीब सी है। इसम दल के सचिव (Party Secretaries), गणतन्त्रो की मन्त्रिपरिषद के प्रभावशाली सदस्य, उनके प्रधान, उच्च सनिक कमान के सदस्य, उच्च पुलिस अधिकारी, तथा बुद्धिवादी व कुछ विचारक लोग सम्मिलित होते है। दल की दृष्टि से यह एक बडी महत्वपूर्ण इकाई है। इसका काय जनता, साम्यवादी दलीय सगठन व सरकार को अखिल सघीय काग्रेस के निणयो के अनुसार आदेश देते रहना है। जब अखिल सघीय काग्रेस की बठक नही हो रही होती, तब उसकी सब शक्तिया का प्रयोग वस्तुत यही सस्था करती है।

प्रसीडियम

साम्यवादी दल का छठा अग प्रेसीडियम (Presidium) है। इसका निमाण उन दो सगठनो के स्थान पर किया गया है, जिन्हे पहले पोलिट-ब्यूरो (Polit Bureau)

इकाई है । यही कारण है कि टाउस्टर ने कहा है कि "सगठनात्मक दृष्टि से दल का रूप एक शक्तिशाली पिरामिड का है ।"[1]

दल के प्रारम्भिक अग

साम्यवादी दल की प्रारम्भिक इकाइयाँ प्रारम्भिक दलीय अग (Primary party organs) कहे जाते हैं । पहले इन्हे सल्स (Cells) या न्यूक्ल्यू (Neuclew) भी कहा जाता था । इनका अस्तित्व प्रत्येक कारखाने, प्रत्येक बडी दूकान के कार्यालय, प्रत्येक स्कूल तथा प्रत्यक रेजीमेन्ट मे है । इनका आकार स्थान-स्थान पर भिन्न भिन्न है । कम से कम सदस्य सख्या ३ हो सकती है । जब इकाई का आकार बडा होता है, तो इकाई के लोग एक कार्यकारिणी का निर्वाचन कर लेते है । इसे ब्यूरो (Bureau) कहा जाता है । इसका एक सचिव (*Secrearty*) होता है, जो समिति का प्रधान (Chairman) भी होता है । रूस के साम्यवादी दल के आधार का निर्माण ये ही इकाइयाँ करती है । इनकी सख्या लगभग २५०००० है तथा जसा दल के नियमो मे कहा गया है, समाजवादी समाज की व्यवस्था सम्बधी कार्यो का नियत्रण करना इन्ही इकाइयो का काम है ।

नगर व जिला सम्मेलन

साम्यवादी दल के सगठन की दूसरी इकाई नगर या जिला सम्मेलन (City or District Conference) है । यह इकाई प्रारम्भिक इकाई से ऊचे स्तर की इकाई है । इसका निर्माण उन प्रतिनिधियो द्वारा होता है, जिनका चुनाव प्रारम्भिक इकाइयाँ करती है । प्रत्येक सम्मेलन अपनी समिति (Bureau), अपने सचिव (Secretary) तथा दो स्थानापन्न सचिवो (Substitute Secretaries) का चुनाव करता है, जिनकी पुष्टि उसके ऊपर वाली इकाई द्वारा होना आवश्यक होती है । सम्मेलन की बठक वर्ष मे कम से कम एक बार अवश्य होती है, पर समिति सदा ही काय करती रहती है । समिति का काम प्रारम्भिक इकाइयो के सचिवो से सम्पर्क बनाये रखना, उन्हे नीति सम्बन्धी निर्देश देते रहना तथा उनके काम की देखभाल बनाये रखना है । इसके अतिरिक्त उन साम्यवादी गुटो के काम की भी देखभाल करना इस समिति का काय है, जो विविध ट्रेड यूनियन, सहकारी सस्थाओ, युवक सगठनो तथा सास्कृतिक सगठनो मे पाये जाते है । इस प्रकार दूसरी इकाई का काम पहली इकाई के *काम की देख* भाल करना है ।

क्षेत्रीय, प्रदेशीय व गणतत्रीय सम्मेलन

साम्यवादी दल के सगठन की तीसरी इकाई क्षेत्रीय (Regional) प्रदेशीय (Territorrial) तथा गणतत्रीय (Republican) इकाइया हैं । इनके भीतर दूसरी इकाइयो द्वारा चुने हुए प्रतिनिधि होते है । इन की सर्वोच्च सत्ता पूर्ण सम्मे-

---

[1] Structurally the party represents a powerful pyramid —*Towster*

लनो में निहित होती है । इनम से एक कायकारिणी समिति (Bureau) का चुनाव किया जाता है । सम्मेलन की बठकें प्राय होती रहती हैं, यद्यपि समिति सम्मेलन के निणयो के अनुसार सदा काय करती रहती है । समिति के ४ ५ सचिव होते है, जिनका निर्वाचन सम्मेलन करता है तथा जिनकी पुष्टि ऊपर की इकाई द्वारा होना आवश्यक होता है । समिति का काय अपन क्षेत्र की नीचे की इकाइयो के काय का प्रबन्ध करना, उसके विषय म आवश्यक आदेश जारी करना तथा उनकी सामान्य देखभाल करना होता है । य सम्मेलन अपने अपने क्षेत्र के अन्तगत दल के प्रकाशनो की व्यवस्था करने के लिये सम्पादक परिषदो का चुनाव भी करत है तथा दल से बाहर जो साम्यवादी दल के गुट काम करत है, उनके कार्यों की देखभाल करना भी सम्मेलन का काम है ।

अखिल सघीय कांग्रेस

साम्यवादी दल के सगठन की चौथी इकाई अखिल सघीय कांग्रेस (All Union Congress) है । *साम्यवादी दल के सगठन का यह सबसे ऊँचा व सबसे बडा* अग है । इसकी सदस्य सख्या हजारो म है । इसके सदस्यो का चुनाव उपक्षेत्रीय, क्षेत्रीय, प्रदेशीय तथा गणतत्रीय इकाइयो द्वारा किया जाता है । *यह दल के सगठन की एक सबसे उच्च व सबसे अधिक शक्तिशाली इकाई है ।* इसका काय दल की नीति का निर्धारण करना व उसकी कूटनीति का निणय करना है । इसकी भी एक निर्वाचित कायकारिणी समिति है, जिसे केन्द्रीय समिति कहत है । यह समिति विविध विषयो पर जो अपने प्रतिवेदन प्रस्तुत करती है, उन पर निणय लेना अखिल सघीय कांग्रेस का काम है । इसकी बैठके वष म कई बार होती है ।

केन्द्रीय समिति

साम्यवादी दल के सगठन का एक बडा प्रमुख अग केन्द्रीय समिति (Central Committee) है । इसका निर्वाचन अखिल सघीय कांग्रेस द्वारा गुप्त मतदान द्वारा होता है । इसके अन्तगत १२५ सदस्य तथा १११ प्रत्याशी होत हैं । इसकी रचना कुछ अजीब सी है । इसमे दल के सचिव (*Party Secretaries*), गणतत्रों की मन्त्रिपरिषद के प्रभावशाली सदस्य उनके प्रधान, उच्च सनिक कमान के सदस्य, उच्च पुलिस अधिकारी, तथा बुद्धिवादी व कुछ विचारक लोग सम्मिलित होत है । दल की दृष्टि स यह एक बडी महत्वपूण इकाई है । इसका काय जनता, साम्यवादी दलीय सगठन व सरकार को अखिल सघीय कांग्रेस के निणयो के अनुसार आदेश दत रहना है । जब अखिल सघीय कांग्रेस की बठक नही हो रही होती, तब उसकी सब शक्तियो का प्रयोग वस्तुत यही सस्था करती है ।

प्रसीडियम

साम्यवादी दल का छठा अग प्रेसीडियम (Presidium) है । इसका निमाण *उन दो सगठनो के स्थान पर किया गया है, जिन्हे पहले पोलिटब्यूरो (Polit Bureau)*

व आर्गेनाइजेशनल ब्यूरो (Organizational Bureau) कहा जाता था। इस संगठन का निर्माण इसलिये और भी आवश्यक था कि केन्द्रीय समिति एक बहुत बड़ी समिति थी और उसकी बैठक वर्ष भर में केवल ४ बार होती थी। अब केन्द्रीय समिति दस प्रेसीडियम नाम की एक छोटी समिति का निर्वाचन कर देती है, जो उसका और से दल का दिन प्रतिदिन का कार्य करती है। सन् १९५२ में इसके २५ सदस्य व १२ वैकल्पिक सदस्य थे। दल के नियमों के अनुसार प्रेसीडियम का कार्य उसकी बैठकों के बीच के समय में केन्द्रीय समिति के कार्यों का सम्पादन करना है। प्रेसीडियम वस्तुतः साम्यवादी दल का सबसे महत्वपूर्ण अंग है। इसमें दल के चोटी के नेतागण होते हैं, जो सरकार के भी सदस्य होते हैं। यहाँ वास्तव में उन सब निर्णयों को करती है, जिन्हें सरकार क्रियान्वित करती है। इस छोटी सी समिति में वस्तुतः साम्यवादी दल की सर्वोच्च शक्ति निहित रहती है।

अन्य सहायक अंग (Subsidiary Agencies)

१ सचिवालय (Secretariate)—यह साम्यवादी दल की प्रशासकीय शाखा है। दल के सन् १९५२ के नियमों के अनुसार इसका प्रमुख कार्य दल के निर्णयों के क्रियान्वय को देखना तथा उसके लिये कर्मचारियों का चयन करना है।

२ नियन्त्रण आयोग (Control Commission)—दल का यह अंग संयुक्त राज्य (United Kingdom) के प्रमुख सचेतक (Chief Whip) से मिलता जुलता अंग है। इसका कार्य दल के सदस्यों में अनुशासन व नैतिकता बनाये रखना है। दल के सन् १९५२ के नियमों के अनुसार उसके निम्न तीन प्रमुख कार्य हैं

(१) दल के सदस्य व उम्मेदवार दलीय अनुशासन का पालन करते रहें इस पर दृष्टि रखना,

(२) दल के उन सदस्यों के विरुद्ध कार्यवाही करना, जो दल के कार्यक्रम को भंग कर उसके नियमों को तोड़ तथा दल व राज्य के अनुशासन व दल की आचरण संहिता के विरुद्ध आचरण करें,

(३) उन अपीलों का निर्णय करना जो क्षेत्रीय प्रदेशीय, गणतन्त्रीय इकाइयों की केन्द्रीय समितियों के अनुशासन सम्बन्धी मामलों के निर्णयों के विरुद्ध की जाय।

इस प्रकार हम देखते हैं कि अनुशासन सम्बन्धी मामलों में वास्तविक शक्ति इस आयोग के हाथ में रहती है और यही दल को एकताबद्ध रखने के लिये उत्तरदायी है।

साम्यवादी दल का महत्व

रूस के लोगों के सामाजिक, आर्थिक, राजनैतिक तथा बौद्धिक जीवन के निर्माण के सम्बन्ध में साम्यवादी दल का बड़ा महत्व है। रूस के शासन के पीछे वस्तुतः इसी दल का हाथ रहता है। जैसा आग व जिन्क ने कहा है 'वस्तुतः यहाँ

दल है, जो शासन करता है।"[1] स्टालिन ने स्वय भी इस सम्बन्ध में ऐसा ही विचार व्यक्त किया है और कहा है कि "समाजवाद के देश सोवियत सघ म केवल इसी एक बात से दल के नेतृत्व के महत्व की सर्वोच्च अभिव्यक्ति हुई मानी जानी चाहिय कि एक भी महत्वपूर्ण राजनतिक अथवा सगठनात्मक प्रश्न का निर्णय दल के निदेश के बिना नही किया जाता।'[2] साम्यवादी दल के महत्व का विवचन निम्न शीर्षको म किया जा सकता है

साम्यवादी दल तथा समाजवादी व्यवस्था

रूस मे समाजवादी व्यवस्था की स्थापना, उसकी रक्षा, व उसकी उन्नति का श्रेय साम्यवादी दल को है। सन् १९१७ से १९३६ तक साम्यवादी दल का कार्य देश मे समाजवादी व्यवस्था के निर्माणक व उसके रक्षक का रहा है। उसने अपने इस काय का सम्पादन सफलतापूवक किया, जिसके परिणामस्वरूप देश म समाजवादी व्यवस्था की जडें पूरी तरह से मजबूत हो गई। सन् १९३६ के बाद से उसका काय उन लोगो का वचारिक व क्रियात्मक पथ प्रदशन करना रहा है, जो देश म समाजवादी व्यवस्था को पूण करना चाहते है। जीवन के व्यक्तिगत, बौद्धिक सामाजिक एव आर्थिक, सभी पहलुओ मे उसने रूस के लोगो का मागदशन किया है। यही कारण है कि रूस के सविधान मे साम्यवादी दल को "समाजवादी व्यवस्था का विकास करने व उसे शक्तिशाली बनाने के उनके सघष म काम करने वाले लोगो का रक्षक" कहा गया है।

साम्यवादी दल तथा सरकार

साम्यवादी दल ही वास्तव म रूस म सरकार है, इस कारण स उसका महत्व और भी अधिक है। नीति तथा कानून निर्माण के सम्बन्ध म जो भी निणय लिय जाते हैं, आन्तरिक व्यवस्था अथवा परराष्ट्र सम्बन्धो के सचालन के विषय मे जो कुछ भी किया जाता है, यह सब पहिले केन्द्रीय समिति अथवा यो कहना चाहिय कि प्रेसीडियम द्वारा त किया जाता है। सरकार का काम उस निश्चय के अनुसार काय करना मात्र होता है। वस्तुत सरकार व दल के प्रेसीडियम म केवल नाम का अन्तर है, क्योकि सरकार के अधिकाश उच्च सदस्य दल के पदाधिकारी होते हैं। इसके अतिरिक्त साम्यवादी दल की उच्च सत्ता को सरकार को नीति सम्बन्धी आदेश देन व उसे पूरा करने के लिये कहने का भी अधिकार है। दल का नियत्रण सरकारी काम काज पर इसलिय और भी रहता है कि प्रत्येक सरकारी सस्था म दल की एक

1 Actually it is the party that rules ' —*Ogg and Zink*

2 "Here in the Soviet Union the land of socialism the fact that not a single important political or organizational question is decided without directions from the party, must be regarded as the highest expression of the leading role of the Party '

—*Stalin*

इकाई, जिसे सल कहते है, काम करती है और सरकारी काय की सूचना दल के कार्यालय को देती रहती है। इस प्रकार हम देखते हैं कि रूस मे साम्यवादी दल ही वास्तविक सरकार है तथा सरकार उसके हाथ का एक खिलौना मात्र है। यही कारण है कि ऑग तथा जिक को हम यह कहते हुए पाते है कि "चाहे वह पच वर्षीय योजना हो या सुरक्षा परिषद के किसी प्रस्ताव के निषेध की बात हो या श्रमिको अथवा प्रेस सम्बन्धी किसी नीति की बात हो, निश्चय वस्तुत दल ही करता है। सरकार को निणय मिल जाता है और वह उस क्रियान्वित कर देती है।"[1] इसी प्रकार के विचार काटर ने भी व्यक्त किये है और कहा है कि "व्यवस्थापन तथा प्रशासन दोनो ही म हर समय नियत्रण दल का ही रहता है और वही यह निणय करता है कि क्या किया जाना है, कस किया जाना है और किसके द्वारा किया जाना है।"[2]

साम्यवादी दल तथा सोवियत

रूस के लाकतत्रात्मक आधार का निर्माण वहाँ की सोवियतें करती है। पर उन पर भी वास्तव मे साम्यवादी दल का ही अधिकार है। सोवियतो के चुनावो के लिये जो उम्मीदवार खडे होत है, उनक नामो की स्वीकृति साम्यवादी दल करता है। सोवियन किस सामान्य नीति का पालन करगी, इसका निणय भी दल द्वारा किया जाता है। दिन प्रति दिन उन्हे क्या करना चाहिये, यह भी निश्चय करना दल का ही काय है। यही कारण है कि साम्यवादी दल व सावियतो का इकाइयो का सगठन समानान्तर है। वास्तव म साम्यवादी दल सोवियतो का प्रयोग अपन व जनता की बीच की कडी के रूप म करता है तथा यही कारण है कि स्टालिन ने उन्हे ऐस प्रचार सगठनो की तरह माना है, जिनके माध्यम से साम्यवादी दल काम करने वाले लोगो को अपन झण्डे की नीचे लान म सफलता प्राप्त करता है।

साम्यवादी दल तथा अन्य सगठन

जैसा साधारणत हर देश म होता है, रूस म भी अनक अराजनतिक सगठन विद्यमान हैं। ट्रेड यूनियन, सहकारी समितियाँ, सास्कृतिक समितिया जसी अनेक सस्थाय है, जो राजनतिक सस्थाय नही है। सिद्धा तत व स्वशासित होती हैं। पर उनका यह स्वशासन केवल कागजी होता है। वास्तव म उन पर भी साम्यवादी दल का नियत्रण रहता है। उनक भीतर भी दल के एसे अनक व्यक्ति रहत है, जो यह देखते रहत है कि य सगठन समाजवाद क सिद्धान्तो क विरुद्ध काम न कर और वे साम्यवादी दल के विरोधी तत्वो के केन्द्र न बनने पाय।

---

1 'Whether it be a five year plan a veto of a security council proposal, a policy effecting labour or the press, the party in *fact decides* The *Government* recieves the decision and carries it out"
—*Ogg and Zink*

2 ' Both in legislation and in administration it is the party which controls at all times deciding what is to be done *how it is to be* done and by whom '
—*Carter*

साम्यवादी दल तथा अन्य छोटे साम्यवादी सहायक संगठन

साम्यवादी दल का एक अन्य प्रमुख कार्य अन्य छोटे छोटे सहायक संगठनों को उचित प्रोत्साहन देना है। अपने इस कार्य के अन्तर्गत वह निम्नलिखित संगठनों के कार्य की देखभाल आदि करता है।

१ लिटिल अक्टूबरिस्टस (Little Octoberists)—इस प्रकार का एक संगठन लिटिल अक्टूबरिस्टस का है। इसके अन्तर्गत ८ से ११ वर्ष तक के बालक सम्मिलित होते है। इस संगठन के माध्यम से छोटे छोटे बालकों के हृदयों में साम्यवाद के बीज बोये जाते हैं। प्रत्येक बालक प्रारम्भ से ही साम्यवादी वातावरण में पले, यही इस संगठन का उद्देश्य है।

२ यंग पाइनियस (Young Pioneers)—इस प्रकार का दूसरा संगठन युवक अग्रगियो का है। इसके अन्तर्गत १० से १६ वर्ष तक के युवक होते है। इनमें भी बालकों को साम्यवादी जीवन का अभ्यस्त बनाया जाता है। इनका अपना विशेष प्रकार का संगठन होता है। ८ से १२ सदस्यों का एक 'लिंक' और ४० सदस्यों का एक ब्रिगेड' होता है। ब्रिगेड की ५ सदस्यों की एक समिति भी होती है।

३ कोमसोमोल (Komsomol)—इस प्रकार का तीसरा संगठन 'कोमसोमोल' होता है, जिसका अर्थ युवक साम्यवादी संघ (Young Communist League) होता है। इसके अन्तर्गत १५ से २६ वर्ष तक के युवक व युवतियाँ सम्मिलित होते हैं। इस संगठन के माध्यम से साम्यवाद की वह शिक्षा पूरी की जाती है जो पहले संगठन से प्रारम्भ होती हैं। इसके माध्यम से साम्यवादी दल जन साधारण से सम्पर्क स्थापित करता है। अत इसे रूस के साम्यवादी दल का सहायक दल कहा जाता है।

साम्यवादी दल इन तीनों ही संगठनों की देखभाल करता है। उनके प्रबन्ध, उनकी आर्थिक स्थिति आदि सब पर वह नियंत्रण रखता है क्योंकि इनके सफल संचालन पर साम्यवादी दल का भविष्य निर्भर करता है।

उपर्युक्त विवेचन से जैसा हमने देखा रूस का साम्यवादी दल सर्वशक्तिशाली व सर्वाधिकारी है। जीवन का कदाचित कोई ऐसा व्यक्तिगत अथवा सार्वजनिक क्षेत्र नहीं है, जो उसके कार्यक्षेत्र से बाहर हो या जिस पर उसका प्रभाव न हो। जैसा न्यूमन ने कहा है "राज्य व जनता के पथ प्रदर्शक के रूप में साम्यवादी दल की जो स्थिति है, उसी से उसके कार्य स्पष्ट हो जाते हैं। सोवियत जीवन के सार्वजनिक और कभी कभी व्यक्तिगत क्षेत्र के भी सभी क्रियाकलाप का यह संचालन केन्द्र रहता है।'[1]

---

1 'The functions of the Communist Party emerge clearly from its role as the guide of the State and the People It is the spark plug for all action in the public and some times in the private sector of Soviet life" —*Neuman*

SELECT READINGS

Carter	The Government of the Soviet Union
Fainsod	How Russia is Ruled
Lenin	Selected Works
Neuman	European and Comparative Governments
Ogg	European Governments and Politics
Ogg and Zink	Modern Foreign Governments
Towster	Political Power in the USSR
Yyshinsky	The Law of the Soviet State

३८

रूस का सोवियत सघ—लोकतन्त्र या अधिनायकतन्त्र ?

"रूस का समाजवादी सोवियत सघ एक कठोर अधिनायकतन्त्र है, यद्यपि उसके कुछ लक्षण स्पष्टत लोकतन्त्रीय हैं, जो 'लोकतान्त्रिक के द्रीयकरण' नामक सिद्धान्त के अनुसार क्रियान्वित होते है।"

—टाउस्टर

रूस का सोवियत सघ लोकतन्त्र है या अधिनायकतन्त्र, यह विषय बडा विवादग्रस्त है। साम्यवादी व उनके समथक लोगो का कहना है कि रूस की सोवियत राजनतिक प्रणाली म ससार भर के देशो से अधिक लोकतन्त्रात्मक स्वतन्त्रता है, जब कि पश्चिमी लोकतन्त्रात्मक प्रणाली के समथको का कहना है कि रूस को राजनैतिक प्रणाली एक अत्यन्त निकृष्ट अधिनायकतन्त्र का नमूना है। सिडनी तथा वीट्रिक वेब ने अपनी पुस्तक 'सोवियत कम्यूनिज्म, ए न्यू सिवलीजेशन (Soviet Communism, a new Civilization) मे रूस की राजनतिक व्यवस्था की वडी प्रशसा की है और कहा है कि रूस का राजनतिक व्यवस्था अधिनायकतन्त्रीय नही वरन् 'अधिनायकतन्त्र के पूणत प्रतिकूल है।" पर माइकेल टी फ्लोरेन्स्की रूस की व्यवस्था के विषय मे ऊपर की बात को ठीक नहीं मानते। उनका मत है कि रूस की व्यवस्था के विषय मे यह कहना कि वह अधिनायकतन्त्र के प्रतिकूल है उचित नही है। उनका कहना है कि वेब ने रूस की राजनतिक व्यवस्था के विषय म तथ्यो का जो प्रस्तुतीकरण किया है, वह त्रुटिपूण है और इसका कारण यह है कि उन्होन साम्यवादी देश का व्यवस्था को अंग्रेजी सवधानिक दृष्टिकोण से देखा है, और सद्धान्तिक रूप से उसे लोकतन्त्रीय पाया है। फ्लोरेन्स्की का मत है कि इगलण्ड की व्यवस्था जहाँ कानून के शासन (Rule of Law) तथा वयक्तिक स्वतन्त्रता की भावना पर आधारित है, रूस की व्यवस्था म य दोनो बातें बिल्कुल नही पाई जाती। फ्लोरेन्स्की न स्वय सोवियत व्यवस्था को अधिनायकतन्त्रीय बताया है और कहा है कि वह फासीवादी व नाजीवादी अधिनायकतन्त्र है।

लोकतन्त्रीय अधिनायकतन्त्र

पर सोवियत रूस के अधिनायकतन्त्र को फासीवादी अथवा नाजीवादी अधिनायकतन्त्र कहना उचित नही है, क्योकि वहाँ की सरकार चाहे जनता के द्वारा बनाई हुई तथा जनता की सरकार भले ही न हो, वह जनता का हित साधन करने वाली

सरकार अवश्य है । फासीवादी अधिनायकतन्त्र एक गुट विशेष के हितो की साधना का प्रमुख रूप से तथा राष्ट्र के हितो की साधना गौण रूप स करता है । पर सावियत अधिनायकतत्र ने रूस की जनता की सेवा करते हुए उसके हितो की साधना की है तथा यही कारण है कि उसे लोकतन्त्र कहा जाता है । सोवियत रूस की सरकार ने बेकारी व बेरोजगारी को समाप्त कर दिया है तथा प्रत्येक नागरिक को ऐसा अवसर सुलभ कर दिया है कि वह अपना जीवन यदि किसी ऊँचे स्तर से नही, ता उचित स्तर स तो व्यतीत कर ही सके और उचित अवकाश का समय भी उस प्राप्त हो सके । मानव कल्याण के साधन की दृष्टि से रूस म लोकतन्त्र है, इससे कोई इन्कार नही कर सकता । इसके अतिरिक्त सोवियतो के सदस्यो के अतिरिक्त अन्य असख्य लाग उसके माध्यम से रूस के शासन काय मे भाग लेते है । जहा तक मतदान का सम्बन्ध है, स्टालिन सविधान के अन्तगत जो प्रथम निर्वाचन हुआ, उसक अन्तगत ९६ ८ प्रतिशत मतदाताओ ने अपने मताधिकार का प्रयोग किया । उन सोवियतो के माध्यम स, जो विविध औद्योगिक सस्थानो मे विद्यमान है, रूस के लोग वहाँ के आर्थिक जीवन के निर्माण का भी काय करते है । औद्योगिक सघो (Trade Unions), उपभोक्ताओ के सहकार सघ (Consumers Cooperative Unions) युवक सगठन (Youth Organizations) की रूसी जनता की सदस्यता इतनी है कि उसका अनुपात प्राय अन्य सभी देशो स बढ कर है । इसलिये लोकतन्त्र का अथ यदि सावजनिक कार्यों मे जनता द्वारा अधिक से अधिक भाग लेना है, तो इस अथ म सोवियत सघ ससार म सब से अधिक लोकतत्रीय देश है ।

इस सम्बन्ध म यह स्मरणीय है कि रूस के साम्यवादी स्वय भी अपने देश की व्यवस्था को अधिनायकतत्रीय मानते है, पर साथ ही साथ वे यह कह कर उसे न्याय्य बताते है कि सवहारावग का होने के कारण वह अधिनायकतत्र होते हुए भी लोकतत्र है । रूस म वस्तुत सवहारावग का अधिनायकतत्र है, जो वस्तुत लोकतत्रीय केन्द्रीय करण का ही दूसरा नाम है तथा जिसे साधारण भाषा म हम सावजनिक समथन प्राप्त एकाधिकारतत्र (Authoritarianism) कह सकते हैं । वास्तव म रूस का लोकतत्र की कल्पना म मुख्य रूप से जनता (Demos) तथा उसके द्वारा सावजनिक कार्यों म भाग लेने पर बल दिया जाता है । रूसी लाग अपने द्वारा निर्वाचित उस नेतृत्व के नियत्रण म विश्वास करते हैं, जो सावजनिक हित म शासन करता है । लोकतत्र की मार्क्सवादी व्याख्या के अनुसार सोवियत सघ ससार म सबसे अधिक लोकतत्रीय देश है क्योकि वहाँ बडे पैमाने पर जनता सावजनिक कार्यों म भाग लेती है अपने चुने हुए नेतागण का जनता पर नियन्त्रण रहता है तथा प्रशासन का यत्र वहाँ पूरी तरह से लोक कल्याण की साधना करता है ।

रूसी लोकतत्र तथा राजनतिक स्वतत्रता

पर लोकतन्त्र की मार्क्सवादी व्याख्या, जो केवल आर्थिक लोककल्याण की साधना पर बल देकर व्यक्ति की स्वतन्त्रता को उचित महत्व नही देती, अधूरी व्याख्या

ही कही जा सकती है। व्यक्ति की राजनैतिक स्वतन्त्रता में कई प्रकार की स्वतन्त्रतायें सम्मिलित होती है और उन सब को हम एक एक करके देख सकते है कि सोवियत रूस की व्यवस्था में उनका उचित प्राविधान नही है।

वैचारिक तथा वैयक्तिक स्वतन्त्रता—रूस की जो व्यवस्था है, उसके अन्तर्गत सारे समाचारपत्रो पर, छपाई के प्रेसो पर, सार्वजनिक गृहो पर, विद्यालयो पर, आकाश-वाणी केन्द्रो पर, नाट्य गृहो पर, आमोद गृहो पर, संग्रहालयो तथा कला व संस्कृति के अन्य स्थानो पर सरकार का अधिकार रहता है। परिणामस्वरूप व्यक्ति के लिये यह प्राय सम्भव नही होता कि वह ऐसे किन्ही विचारो को व्यक्त कर सके, जो साम्यवादी दल के विचारो से भिन्न या उनके विरुद्ध हो क्यो कि वही वहा की वास्तविक सरकार है। पुराने राजनैतिक अथवा आर्थिक विचारो को व्यक्त करने पर स्कूलो तथा विश्व विद्यालयो तक मे प्रतिबन्ध है। साम्यवादी विचारधारा के किसी प्रकार के विरोध की ही सम्भावना न रहे, इसके लिये लोगो के विचारो पर नियन्त्रण रखने व उनमे साम्य वादी विचार भरने की व्यवस्था है। प्रेस, सिनेमा व रेडियो सभी नेताओ के गुण गाते हैं और मार्क्सवाद व लेनिनवाद की पवित्रता पर लगातार इस प्रकार बल देते है कि युवको के मस्तिष्क अन्य विचारधाराओ से बिल्कुल फिर जाते है। सोवियत रूस मे पाठ्य पुस्तको तक मे इस प्रकार संसोधन कर दिये गये है कि वे साम्यवादी नेताओ के विचारो के अनुकूल हो जाये। नेतृत्व का विरोध किसी भी प्रकार नही किया जाता, इसका एक उदाहरण जैसा एक विचारक ने दिया है, यह है कि सोवियत संघ मे अनेक स्थानो, अनेक फर्मों, अनेक होटलो तथा अनेक पार्कों आदि के नाम तो स्टालिन के नाम पर रख दिये गये हैं, पर वहाँ किसी बच्चे का नाम उसके नाम पर इसलिये नही रखा गया है कि ऐसा करने से स्टालिन की समानता का दावा न मालूम हो। सोवियत संघ मे कलाकारो को भी ऐसी कलाकृतियाँ बनाने की अनुमति नही दी जाती जिनसे दल की नीति की, दल के नेतृत्व की तथा दल की विचारधारा की आलोचना का आभास हो सके।

इसके अतिरिक्त रूस मे व्यक्तिगत स्वतन्त्रता (Perssonal Liberty) भी नही है। सरकारी कार्य के अतिरिक्त अन्य किसी कार्यवश विदेश यात्रा पर प्रतिबन्ध है। देश के भीतर भ्रमण करने के लिये आन्तरिक पारपत्र (Home Passport) लेना पडता है, क्योकि ७ दिसम्बर सन् १९३२ के आदेश के अनुसार ऐसा करना आवश्यक कर दिया गया है। २४ घंटे से अधिक की अनुपस्थिति की सूचना सरकारी अधि-कारियो को देनी पडती है। श्रमिको को हड़ताल करने का अधिकार नही है। सब से ऊपर राज्य की गुप्तचर पुलिस (G P U) को सोवियत रूस के नागरिको के जीवन पर पूर्ण अधिकार है और य चूंकि किसी कानून प्रक्रिया के पालन किये बिना ही लोगो का सब कुछ कर सकते हैं, लोगो के अधिकारो का कोई अर्थ नही रह जाता है। वस्तुत आन्द्रे गायड ने जो यह कहा है कि संसार के किसी अन्य देश मे विचार

इतना कम स्वतन्त्र नहीं है'[1] उसमें यह भी सरलतापूर्वक जोड़ा जा सकता है कि संसार के किसी अन्य देश में व्यक्ति के रूप में मनुष्य इतना कम स्वतन्त्र नहीं है।

राजनैतिक संगठन व अल्पसंख्यकों की स्वतन्त्रता—रूस के लोग अपने संविधान को सबसे अधिक लोकतन्त्रात्मक कहते हैं, पर उसके अन्तर्गत जनता को इस बात का कोई अधिकार नहीं है कि साम्यवादी दल से बाहर वह अपने को संगठित कर सके। राजनीति के आंगन में संगठन का अधिकार संविधान के अनुसार केवल साम्यवादी दल को ही दिया गया है और कहा गया है कि केवल वही दल जनता के अधिकारों की उचित सुरक्षा कर सकता है। यही नहीं, राजनीति से बाहर के अन्य संगठनों का नियन्त्रण भी साम्यवादी दल के ही हाथ में है। सोवियत संघ इस प्रकार एक एक-दलीय राज्य है।

सोवियत नेतागण इस व्यवस्था को कोई दोषयुक्त व्यवस्था नहीं मानते, वरन् वे इसे उचित ही मानते हैं। ऐसा वे दो आधारों पर मानते हैं। पहला आधार वह है जिसका प्रतिपादन स्टालिन ने किया है। स्टालिन का मत है कि राजनैतिक दलों का निर्माण वर्गों के आधार पर होता है। जितने वर्ग उतने दल, यही उनके विचारों का सार है। अतः यदि इस समय रूस में एक ही राजनैतिक दल है, तो वह ठीक ही है, क्योंकि वहाँ समाज में अब वर्ग ही एक है। एक दल के अस्तित्व के औचित्य के दूसरे आधार का प्रतिपादन विशिस्की ने किया है। उनका मत है कि लोगों को यदि राजनैतिक संगठन का अधिकार दिया जावेगा तो उसका अर्थ राजनैतिक गुटबंदी और बाहर के तत्वों को आमन्त्रित करना होगा, जिसका परिणाम देश के वातावरण को विषाक्त करना होगा। पर इस प्रकार के तर्क बिना आपत्ति के स्वीकार नहीं किये जा सकते। दलों का निर्माण उतना अधिक वर्गों के आधार पर नहीं होता अथवा प्रतिक्रियावादी विचारों के कारण नहीं होता, जितना वह नीति सम्बन्धी मतभेदों के आधार पर होता है। एक ही मार्क्सवादी विचारधारा के अनुयायियों में सूक्ष्म बातों पर मतभेद हो सकता है और उस मतभेद के आधार पर विविध दलों का निर्माण हो सकता है। अतः इस तथ्य को देखते हुए यह अनुचित है कि रूस में एक ही दल के अस्तित्व की व्यवस्था की गई है।

इस सम्बन्ध में हमें यह याद रखना चाहिए कि अन्य देशों में ऐसा नहीं है। वहाँ लोगों को विविध विचारधाराओं का प्रतिनिधित्व करने वाले विविध राजनैतिक दलों में सम्मिलित होने का अधिकार प्राप्त है। रूस में ऐसा नहीं है। वहाँ के संविधान में यह घोषित किया गया है कि लोगों के सब प्रकार के अधिकारों की रक्षा केवल साम्यवादी दल ही कर सकता है और उसे ही राजनीति के मैदान का एकाधिकार प्राप्त होना चाहिए। साम्यवादी दल अपने इस एकाधिकार को बलपूर्वक बनाये हुए है, क्योंकि वह उन किन्हीं भी तत्वों को पनपने नहीं देना चाहता जो

---

[1] In no country of the World is thought less free —Andre Gide

साम्यवादी दल की रीति नीति पर नही चलना चाहते । परिणाम यह है कि विचार व काय के आधार पर अल्पसख्यक लोग अपना अस्तित्व बनाये नही रख सकते और उन्हे बाध्य होकर वे ही विचार व काय अपनाने पडते है, जो साम्यवादी दल की रीति नीति के अनुसार होते है । साम्यवादी दल का विरोध करके व जीवित नही रह सकते ।

जो कुछ ऊपर कहा गया है, उस सबके आधार पर यह निश्चय है कि साम्यवादी दल का एकाधिकार एक ऐसी बात है, जिससे रूस का लोकतत्र होन का दावा झूठा हो जाता है । सोवियत प्रभाव से बाहर के जितने देश हैं, उन सब म लोगो को राजनतिक सगठन बनाने का अधिकार प्राप्त है । उदाहरण के लिये हम भारत को ले सक्त है, जहाँ सविधान की १६ वी धारा लोगो का राजनतिक रूप से सगठित होने का अधिकार निश्चित रूप से प्रदान करती है तथा जहाँ वास्तव म शासक दल के विरोधी लगभग २० राजनतिक सगठन काय कर रह है और साम्यवादी दल भी उनमे स एक है । इस प्रकार हम देखते हैं कि राजनतिक दलो के सगठन की स्वतत्रता व अल्पसख्यको के अधिकारो की दृष्टि से सोवियत रूस को लोकतत्र नही कहा जा सकता ।

निर्वाचन सम्ब धी स्वतत्रता—रूस मे होन वाले विविध प्रकार के निर्वाचनो के विषय मे यह कहा जाता है कि वहाँ जनता स्वय प्रतिनिधियो का निर्वाचन करती है और वे उसके अपन प्रतिनिधि हाते है । पर वास्तविकता इस सम्ब ध मे इस प्रकार नही है । वस्तुत वहाँ होता यह है कि सब निर्वाचित पदा के लिये उन प्रत्याशियो का चयन ऊपर के नेताओ द्वारा किया जाता है और साधारण जनता का काय केवल इतना होता है कि निर्वाचन के समय उस चयन को अपनी औपचारिक स्वीकृति प्रदान कर दे । साम्यवादी दल के ऊपर के नेता जिन प्रत्याशियो को निर्वाचन के लिय खडा करते है, जनता को उन्ह अपनी औपचारिक स्वीकृति मात्र प्रदान करनी होती है और इस प्रकार वह निर्वाचन पूरा हो जाता है, जिसे एक महान लोकतत्रीय देश का निर्वाचन कहा जाता है ।

जो कुछ ऊपर कहा गया है, उससे यह बिल्कुल स्पष्ट है कि सोवियत सघ उस प्रकार का लोक्तत्र नही है, जिस प्रकार के लोक्तत्र पश्चिम के अन्य देशो म पाय जाते है । यदि वह एक अधिनायक्तत्र है, तो वह अधिनायकतत्र सवहारावग का अधिनायक तत्र है, जिसका आधार सावजनिक लोकप्रियता है तथा जिसके उद्देश्य मे लोगो की रुचि है । इस आधार पर सावियत सघ के विषय म यह कहा जा सकता है कि वहाँ की सरकार जनता की तथा जनता के लिये होत हुए भी अद्ध-लोक्तत्रात्मक सरकार है ।

वस्तुत जसा अन्यत्र कहा जा चुका है, रूस के लोकतत्र का रूप केन्द्रीकृत लोक्तत्र का है जिसके अन्तगत जनता का काय अपने नताओ का निर्वाचन करके प्राय समाप्त हो जाता है और उसके अन्तगत समाज की सारी शक्ति उन नेताओ म

निहित रहने के कारण जनता को भी उन नेताओं के आदेश में चलना पड़ता है। पश्चिम के देशों की राजनैतिक प्रणालियाँ यदि मुख्यतः लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण (Democratic Decentralization) पर आधारित हैं, तो रूस की राजनैतिक प्रणाली लोकतान्त्रिक केन्द्रीयकरण (Democratic Centralism) पर आधारित है। यही कारण है कि टाउस्टर ने उसके विषय में कहा है कि "रूस का समाजवादी सोवियत संघ एक कठोर अधिनायकतन्त्र है, यद्यपि उसके कुछ लक्षण स्पष्टतः नाकतन्त्रीय हैं, जो 'लोकतान्त्रिक केन्द्रीयकरण' नामक सिद्धान्त के अनुसार क्रियान्वित होते हैं।[1]'

SELECT READINGS

Adams and Others	Foreign Governments and their Backgrounds
Carter & Others	The Government of the Soviet Union
Fainsod	How Russia is Ruled
Florinsky	In Governments of Continental Europe
Ogg	European Governments and politics
Ogg and Zink	Modern Foreign Governments
Sidney and Beatrice Webb	Soviet Communism, a New Civilization
Towster Julian	Political Power in the U S S R

1 "The U S S R is a strict dictatorship with a number of democratically earmarked features operating on a principle designated as democratic centralism —*Towster Julian*